2001

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Point de vue de la commissaire — 2001

Avant-propos et Points saillants

Le Rapport de l'an 2001 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte sept chapitres, ainsi que le « Point de vue de la commissaire—2001 » et un Avant-propos. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca/environnement

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001
N° de catalogue FA1-2/2001-0F
ISBN 0-662-86208-2

AUDITOR GENERAL OF CANADA
COMMISSIONER OF THE ENVIRONMENT
AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA
COMMISSAIRE À L'ENVIRONNEMENT
ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

À l'honorable Président de la Chambre des communes :

Au nom de la vérificatrice générale du Canada, j'ai l'honneur de transmettre par la présente mon rapport à la Chambre des communes pour l'année 2001, qui doit être déposé devant la Chambre conformément aux dispositions du paragraphe 23(3) de la *Loi sur le vérificateur général*.

La commissaire à l'environnement et au développement durable,

Johanne Gélinas

Johanne Gélinas

OTTAWA, le 2 octobre 2001

Au lecteur :

Je vous invite à me faire part de vos commentaires et suggestions sur ce rapport, le plan de travail proposé et toute autre question liée à l'environnement et au développement durable. Communiquez-moi vos commentaires à l'adresse suivante :

Madame Johanne Gélinas
Commissaire à l'environnement et au développement durable
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6
Courriel : rapport-vert@ oag-bvg.gc.ca

101-07590/

Avant-propos

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable — 2001

Avant-propos

À titre de commissaire à l'environnement et au développement durable, je suis heureuse de soumettre le Rapport de l'an 2001 pour dépôt à la Chambre des communes.

Cet avant-propos est suivi du « Point de vue de la commissaire — 2001 » et des points saillants qui sont tirés de tous les chapitres. Le Rapport contient en outre sept chapitres reliés séparément :

Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

1 Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Gestion du développement durable

2 Les systèmes de gestion du développement durable
3 L'information communiquée sur le développement durable : le point sur l'efficacité du système
4 L'évaluation des premières stratégies de développement durable
5 L'intégration de la dimension sociale : un jalon clé

Suivi

6 Le changement climatique et l'efficacité énergétique : rapport d'étape

Pétitions

7 Être à l'écoute des Canadiens : le processus de pétition

Point de vue de la commissaire — 2001

Table des matières

Introduction 1

Préoccupations en matière de bien-être environnemental, économique et social 1

Rétrospective de *Notre avenir à tous* 2

- Un avenir en péril 2
- Vivre des intérêts 3
- Un rôle important pour le Canada 3
- La réponse du gouvernement aux préoccupations concernant la dégradation de l'environnement 4

Mon rapport de 2001 5

- Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent 6
- Gérer le développement durable 7
- Le changement climatique 7
- Être à l'écoute des Canadiens : le processus de pétition 8

Perspective d'avenir 9

Le développement durable est la responsabilité de tous les Canadiens 9

Annexe

- Extraits de la *Loi sur le vérificateur général* 10

Point de vue de la commissaire — 2001

Introduction

1. Un an après mon entrée en fonction à titre de commissaire à l'environnement et au développement durable, je suis heureuse d'avoir l'occasion d'exposer aux députés et aux Canadiens les grandes lignes de l'orientation que prendront mes travaux.

2. Comme la plupart d'entre vous le savent, le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable a été créé en 1995 en vertu des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général*.

3. L'énoncé de vision du Bureau du vérificateur général indique maintenant que « nous sommes engagés à produire des changements positifs pour tous les Canadiens en faisant la promotion d'une administration gouvernementale responsable, honnête et productive qui reflète un engagement envers le développement durable et ce, dans l'exécution du mandat que nous a confié le Parlement ».

4. La notion de développement durable est intimement liée à mes fonctions de commissaire. Elle constitue l'élément central du rôle du Bureau du commissaire en tant que gardien de l'environnement.

5. Avant de préciser ces fonctions, j'aimerais vous faire part de mes vues sur le rôle du gouvernement fédéral à l'égard du développement durable, ainsi que de mes préoccupations personnelles en ce qui concerne les enjeux environnementaux.

Préoccupations en matière de bien-être environnemental, économique et social

6. Tous les Canadiens ont la responsabilité d'orienter le Canada vers le développement durable. Toutefois, les gouvernements, à tous les niveaux, ont un rôle essentiel à jouer à cet égard.

7. J'ai toujours considéré que le gouvernement du Canada avait un rôle vital à jouer pour rassembler, et orchestrer une initiative commune aux niveaux fédéral, provincial, territorial, régional et municipal. Avant mon arrivée à Ottawa, j'ai eu souvent l'occasion de prendre connaissance des enjeux pressants en matière d'environnement et de développement durable auxquels le Canada est confronté. J'avais également une idée du rôle du gouvernement fédéral et du leadership qu'il peut exercer en sa qualité d'intervenant clé sur la scène nationale et internationale.

8. Toute personne qui est nouvelle à Ottawa constate à quel point le travail du gouvernement fédéral est complexe. Étant la plus grande entreprise au Canada, le gouvernement offre une multitude de facettes et assume divers rôles et responsabilités. Il est, en effet, appelé à consulter, à écouter, à soupeser, à équilibrer et à prendre de sages décisions. Le développement durable est assurément un travail en progression, qui se déroule dans un milieu complexe et fait intervenir de nombreuses personnes. Cependant, la complexité est une réalité et elle ne peut freiner l'action et l'innovation.

9. En tant que Canadienne soucieuse du bien-être environnemental, économique et social, cinq questions me préoccupent en particulier. Premièrement, la crédibilité du Canada en tant que chef de file mondial déterminé à aider à la création d'un programme global visionnaire et ambitieux en matière d'environnement et de développement durable connaît de toute évidence une baisse ces dernières années. Deuxièmement, à titre de parent, je m'inquiète des risques que pose l'environnement pour la santé de nos enfants. Troisièmement, en observant la tendance vers une économie mondiale où prolifèrent les blocs commerciaux régionaux, je me demande si notre pays pourra assurer le respect des mesures de protection de l'environnement et de la santé. Quatrièmement, je constate qu'une pression croissante s'exerce sur les ressources naturelles du Canada, l'eau douce et les réserves d'énergie par exemple, ce qui pourrait altérer la qualité de l'environnement et aller à l'encontre des principes de développement durable. J'observe également des pressions en vue d'accroître les exportations, ce qui peut présenter des risques pour l'environnement. Finalement, je constate que notre comportement ne correspond pas toujours aux valeurs que nous exprimons. Par exemple, nous faisons encore partie des plus grands consommateurs d'eau et d'énergie par habitant au monde et nous continuons à acheter des véhicules utilitaires sport qui ne sont pas reconnus pour leur efficacité énergétique.

10. Pour mieux comprendre la notion de développement durable et l'importance de son application, un rappel peut s'avérer utile.

Rétrospective de *Notre avenir à tous*

Un avenir en péril

11. En 1987, lorsque la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, présidée par l'ancienne première ministre de la Norvège, M^me^ Gro Harlem Brundtland, a publié le rapport *Notre avenir à tous*, celui-ci a été perçu par plusieurs comme le plus important document de la décennie sur l'avenir du monde. Ce rapport a vulgarisé le terme « développement durable ».

12. *Notre avenir à tous* (aussi appelé rapport Brundtland) était un appel à l'action. En effet, il appelait à faire face à l'avenir et à protéger les intérêts des générations futures contre les effets environnementaux de plus en plus graves et apparents d'un développement économique imprévoyant et d'une volonté

d'assurer la croissance économique à tout prix. *Notre avenir à tous* indiquait que le temps était venu d'unir économie, environnement et société. Les gouvernements et leurs commettants pourraient alors assumer la responsabilité non seulement des dommages causés à l'environnement, mais aussi des politiques qui les causent. *Notre avenir à tous* n'était pas pessimiste. Le rapport soulignait que nous pouvions changer le cours des choses, mais qu'il fallait agir rapidement.

Vivre des intérêts

> Le genre humain a parfaitement les moyens d'assumer un développement soutenable, de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs. La notion de développement soutenable implique certes des limites. Il ne s'agit pourtant pas de limites absolues mais de celles qu'imposent l'état actuel de nos techniques et de l'organisation sociale ainsi que la capacité de la biosphère de supporter les effets de l'activité humaine… Or, la misère est un mal en soi, et le développement soutenable signifie la satisfaction des besoins élémentaires de tous et, pour chacun, la possibilité d'aspirer à une vie meilleure. Un monde qui permet la pauvreté endémique sera toujours sujet aux catastrophes écologiques et autres.
>
> (*Notre avenir à tous*, Commission mondiale sur l'environnement et le développement, 1987)

13. Au fil des ans, j'ai constaté que pour les personnes œuvrant dans le domaine, le développement durable englobe deux thèmes récurrents. Premièrement, notre génération doit vivre des intérêts du capital naturel abondant du Canada. Nous ne pouvons réduire le capital : les ressources énergétiques et minérales, la faune, la flore, l'habitat, l'air, l'eau. Deuxièmement, le développement durable exige la réduction des inégalités et le partage— pas seulement entre le Nord et le Sud, l'Est et l'Ouest, mais aussi entre les générations actuelles et les générations à venir.

Un rôle important pour le Canada

14. Dans les années 1970, le Canada a commencé à jouer un rôle important dans l'élaboration du programme environnemental international. Dans les années qui ont suivi, il a continué à s'attirer le respect en tant que leader environnemental, en mettant notamment à la disposition de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, deux intervenants clés : James McNeill (secrétaire général) et Maurice Strong (membre). En 1992, Maurice Strong a été nommé secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, à Rio de Janeiro. Le Canada a présenté lors de ce « Sommet de la Terre » un programme environnemental solide et a exercé des pressions afin que soient adoptées la Convention des Nations Unies sur la biodiversité, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques,

Action 21 et la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Lors du Sommet, le premier ministre du Canada a exhorté les gouvernements à répondre à l'appel à l'action du rapport *Notre avenir à tous* :

> Il appartient aux gouvernements d'assumer le leadership dont le monde a désespérément besoin. Tâchons de trouver la volonté nécessaire et d'appliquer ce leadership au travail qui nous attend, au nom des cinq milliards de personnes que nous représentons. Nos enfants, la génération de Rio, seront nos juges et nos bénéficiaires.
>
> (M. Brian Mulroney, premier ministre du Canada, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 1992)

15. Afin de réitérer leur engagement envers le développement durable, les dirigeants mondiaux participeront à la Conférence « Sommet Planète Terre de 2002 » qui se tiendra à Johannesburg, en Afrique du Sud. Il y sera notamment question des progrès accomplis et des moyens d'approfondir et d'accélérer la mise en œuvre du développement durable. Près de dix ans après le Sommet de la Terre, qu'est-ce que nos juges – la génération de Rio – penseront des progrès que nous avons réalisés?

La réponse du gouvernement aux préoccupations concernant la dégradation de l'environnement

16. Les sondages d'opinion publique menés à la fin des années 1980 et au début des années 1990 ont démontré de façon constante que les Canadiens étaient préoccupés par les menaces de détérioration des trois éléments essentiels à la vie : l'air, l'eau et la terre. Ils s'inquiétaient au sujet des pluies acides, de la durabilité des ressources renouvelables et de la protection des forêts, des lacs, des rivières et de la faune. En 1990, le gouvernement a répondu à ces préoccupations en adoptant le *Plan vert du Canada*.

17. Initiative concertée du gouvernement fédéral, le *Plan vert* reconnaissait le rôle essentiel de ce dernier pour garantir un environnement sûr et sain ainsi qu'une économie saine et prospère pour les générations actuelles et à venir. Cinq ans après son adoption, le *Plan vert* avait cessé d'exister en tant que plan national.

18. En 1995, des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* donnaient lieu à la création de mon poste. Elles exigeaient également que 24 ministères et organismes préparent des stratégies de développement durable. Depuis, ils sont 29 ministères et organismes à avoir répondu à cette exigence, et certains le font de façon volontaire. Ces modifications ainsi que le *Guide de l'écogouvernement* (1995) ont transformé l'approche que le gouvernement prévoyait utiliser pour l'intégration du développement durable à ses propres activités de même qu'à ses politiques et programmes.
Ces modifications, appuyées par le *Guide*, ont eu pour effet de rendre chaque ministre responsable de la mise en œuvre du développement durable, plutôt que de miser sur un plan pour l'ensemble du gouvernement.

19. De plus, l'écologisation du gouvernement ne s'applique pas nécessairement à l'ensemble du gouvernement. Vu l'ampleur des promesses que le gouvernement avait faites aux Canadiens au cours des années, j'avais présumé qu'il avait les mêmes attentes envers toutes les entités gouvernementales pour ce qui est de l'environnement et du développement durable. Ce n'est pas le cas. Des parties importantes du gouvernement ne sont pas soumises à des aspects clés de l'écologisation du gouvernement. Les entités gouvernementales ne sont pas toutes tenues de préparer une stratégie de développement durable conformément aux modifications apportées en 1995 à la *Loi sur le vérificateur général*. Les sociétés d'État en sont un exemple.

20. Par ailleurs, les nouveaux mécanismes de régie ou mécanismes « quasi gouvernementaux », tels des partenariats entre le gouvernement fédéral et des organisations non gouvernementales, forment un éventail de plus en plus grand. Comment les règles visant à promouvoir l'écologisation du gouvernement devraient-elles s'appliquer à ce genre de mécanismes « quasi gouvernementaux »? Ces derniers sont-ils soumis à une vérification environnementale?

21. Deux autres questions me préoccupent en regard de l'obligation qu'ont plusieurs ministères et organismes de produire des stratégies de développement durable.

- Ces stratégies sont-elles plus qu'un exercice bureaucratique? Est-ce que quelque chose a vraiment changé? Les stratégies susciteront-elles des améliorations concrètes du bien-être environnemental, social et économique de tous les Canadiens des générations actuelles et des générations à venir?

- Le Canada peut-il respecter les engagements pris dans la deuxième génération de stratégies de développement durable et répondre à l'appel à l'action lancé il y a 15 ans? Les stratégies fédérales de chaque ministère et de chaque organisme donneront-elles lieu à une stratégie fédérale cohérente?

22. Je prends l'engagement envers le Parlement et les Canadiens de traiter de ces questions fondamentales dans mes prochains rapports et de m'assurer que le gouvernement du Canada assume ses responsabilités en cette matière et prend en compte les préoccupations des Canadiens au chapitre de l'environnement et tente d'y trouver des solutions possibles et pratiques.

Mon rapport de 2001

23. Mon premier rapport à titre de commissaire porte sur trois grands secteurs d'activité fédérale — le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent (chapitre 1), la gestion du développement durable (chapitres 2 à 5), le changement climatique et l'efficacité énergétique (chapitre 6). J'aborde le processus de pétition dans le chapitre 7. On trouvera ci-après un bref résumé du contenu de ces chapitres. De plus, les points saillants qui s'y rapportent sont reproduits dans ce volume.

Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

24. Seize millions de Canadiens vivent dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Par bassin, on entend les cours d'eau tributaires des lacs et du fleuve et la plus grande partie des terres avoisinantes en Ontario et au Québec. Les Grands Lacs constituent le plus grand réseau d'eau douce de surface de la Terre, contenant près de 18 p. 100 des réserves d'eau douce de la planète. L'état du bassin a des répercussions sur la qualité de l'air et de l'eau potable, la santé, l'emploi et les loisirs. Le bassin subit un stress énorme et croissant attribuable à l'augmentation de la population, à l'urbanisation, aux activités industrielles, agricoles et récréatives.

25. J'ai évalué dans mon rapport la gestion récente par le gouvernement fédéral d'un large éventail de questions environnementales, c'est-à-dire la pollution industrielle et municipale, les sédiments contaminés, l'eau potable, la perte d'habitats, la gestion des pêches, les espèces aquatiques envahissantes, l'érosion du sol, la gestion des fumiers, les terres humides, les espèces à risque et les programmes fédéraux touchant l'écosystème, entre autres.

26. Le gouvernement fédéral a joué un rôle déterminant dans le cadre des nombreuses améliorations qui ont été apportées dans le bassin au cours des 30 dernières années. Cependant, je suis préoccupée par la perte de dynamisme et ses conséquences futures. Notre vérification a révélé que bon nombre des priorités et des engagements fédéraux concernant le bassin sont généraux et vagues. Les résultats que le gouvernement espère obtenir sont difficiles à mesurer. Nous avons constaté que le financement accordé pour un grand nombre de questions décroît et qu'il est insuffisant et irrégulier pour lui permettre d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. Une bonne part des principaux engagements, au Canada et au niveau international, n'ont pas encore été respectés, un grand nombre d'initiatives clés n'ont pas été réalisées et les ministères dispersent leurs efforts. L'activité scientifique fédérale dans le bassin est réduite, ce qui entraîne des lacunes importantes dans le domaine des connaissances scientifiques nécessaires pour comprendre les menaces et y répondre. En outre, l'information dont disposent le Parlement et le public ne permet pas de bien saisir les progrès que peut faire le gouvernement fédéral.

27. À l'heure actuelle, les scientifiques jugent l'état général des lacs et du fleuve comme « mixte » ou « mixte en voie de détérioration ». On s'attend à ce que les pressions qui s'exercent sur l'environnement dans le bassin s'intensifient. Elles pourraient avoir des répercussions négatives sur les progrès accomplis à ce jour. Le leadership, l'innovation, l'activité scientifique et la diligence, qui ont eu une incidence favorable sur le bassin dans le passé, marquent un recul. Le bassin est un héritage qu'il vaut la peine de préserver et pourtant, nous constatons un sentiment de complaisance et non d'urgence, de la résignation et non de l'inspiration.

28. En plus de soumettre plus de 40 recommandations précises aux ministères, nous signalons 11 secteurs généraux où le gouvernement peut s'améliorer. Dans mon rapport, je presse le gouvernement de se concentrer

sur le rôle vital et distinct qu'il peut jouer quant au développement durable du bassin et je recommande la prise de mesures concertées par les divers ordres de gouvernement et d'autres organisations.

Gérer le développement durable

29. Tout groupe — qu'il s'agisse d'une famille, d'une entreprise ou d'un gouvernement — peut choisir d'adopter une approche systématique afin d'obtenir les résultats escomptés ou choisir de laisser le hasard décider. Quatre chapitres sur la gestion du développement durable brossent un tableau des moyens que prend le gouvernement pour gérer systématiquement son programme environnemental et de développement durable. Comme nous l'avons constaté au cours des deux années précédentes, le niveau de rendement des différents ministères varie. En effet, environ la moitié des ministères n'avaient pas de système de gestion du développement durable satisfaisant et 75 p. 100 des ministères avaient des pratiques de gestion faibles. Les principaux ministères n'ont pas encore démontré qu'ils peuvent gérer ou atténuer de façon systématique les risques environnementaux ou miser sur les occasions d'intervenir de manière plus durable.

30. Les risques pour les Canadiens et leur environnement sont plus grands et plus complexes que jamais. Le succès du programme de développement durable du gouvernement repose sur des engagements concrets et sur la capacité de les respecter. Les ministères fédéraux ne peuvent pas s'en remettre au hasard pour réaliser leurs objectifs.

31. L'absence de rapports significatifs au Parlement sur les résultats obtenus dans le domaine de la protection de l'environnement diminue la capacité des parlementaires de s'acquitter de leur responsabilité de surveillance. Il est alors difficile pour les Canadiens de savoir si le gouvernement assure le développement durable. Alors que le Canada se prépare en vue du Sommet Planète Terre, qui aura lieu en 2002 et qui marquera par la même occasion le dixième anniversaire du Sommet de Rio, je m'interroge sur le chemin parcouru jusqu'à maintenant, à la lumière de l'examen des systèmes ministériels de gestion du développement durable. Y a-t-il lieu d'être fier des résultats obtenus au cours de la dernière décennie?

Le changement climatique

32. Le gouvernement fédéral considère que les émissions de gaz à effet de serre et le changement climatique sont au nombre des plus grands défis environnementaux que nous ayons connus jusqu'ici. Selon le gouvernement, il est essentiel d'agir dès maintenant.

33. Depuis notre vérification de 1998, le gouvernement a pris certaines mesures importantes. Cependant, il est loin de la mise en œuvre du train de mesures qui permettront d'atteindre les objectifs de réduction. Il est donc encore trop tôt pour en prédire les résultats. En outre, le gouvernement fédéral est le premier à reconnaître qu'il doit faire beaucoup plus en ce qui

concerne le changement climatique. Dans l'intervalle, la hausse continue des émissions de gaz à effet de serre au Canada le place sur une voie qui est loin d'être durable.

34. Le Canada s'est engagé à réduire de 6 p. 100 les niveaux de ses émissions de certains gaz à effet de serre par rapport à ceux de 1990. Cette réduction devrait se faire entre 2008 et 2012 (objectif de Kyoto pour le Canada). Cependant, les émissions de gaz à effet de serre continuent à augmenter et se situaient, en 1999, à 15 p. 100 au-dessus des niveaux de 1990. Le gouvernement fédéral prévoit que le Canada devra réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 25 p. 100 en vue de respecter en 2010 l'objectif de Kyoto.

35. Compte tenu du maintien de la tendance à la hausse des émissions produites par le Canada, le gouvernement n'a pas réussi à traduire ses promesses en résultats. Il faut inverser la tendance de ces émissions : les scientifiques à l'échelle internationale s'entendent généralement pour dire que les émissions devront diminuer de plus de la moitié au cours du présent siècle si nous voulons éviter une perturbation grave du climat.

36. Les effets des émissions actuelles de gaz se répercuteront sur de nombreuses générations à venir. Étant donné les avantages importants que comportent les mesures de réduction de ces gaz pour la santé, l'économie, l'environnement et la société, je crois que le Canada ne peut se permettre de réduire ses efforts en la matière.

Être à l'écoute des Canadiens : le processus de pétition

37. Dans le cadre de mon mandat, en vertu des modifications apportées en 1995 à la *Loi sur le vérificateur général*, je dois m'occuper des pétitions en matière d'environnement, au nom du vérificateur général. Le processus est un mécanisme officiel qui permet aux Canadiens d'attirer l'attention des ministres fédéraux sur leurs préoccupations concernant les questions environnementales et d'obtenir une réponse à leurs questions. La participation des citoyens au débat sur les questions environnementales ainsi qu'un meilleur accès à l'information environnementale sont essentiels au développement durable. Mon travail consiste à coordonner le processus de pétition, à faire un suivi des réponses et à faire en sorte que les ministres fédéraux et leur ministère donnent suite aux questions posées et aux problèmes soulevés. J'aimerais tisser des liens solides avec les Canadiens en étant à l'écoute des préoccupations décrites dans les pétitions que nous recevons. Après avoir examiné le mandat du Bureau relatif aux pétitions, j'ai conclu que nous pouvions faire davantage pour que le processus réponde mieux aux besoins des Canadiens. Une de mes priorités est de le rendre encore plus accessible et plus compréhensible pour les Canadiens. Le chapitre 7 de ce rapport, ainsi que d'autres initiatives comme le nouveau « coin des pétitions » de notre site Web (http://www.oag-bvg.gc.ca/environnement) devraient nous aider en ce sens.

Perspective d'avenir

38. **Rapport de 2002.** J'ai déjà mentionné certains secteurs qui me préoccupent et certaines questions auxquelles je compte répondre au cours des prochaines années. Plus précisément, dans mon rapport de 2002 à la Chambre des communes, dont la publication coïncidera avec le dixième anniversaire du Sommet de Rio, nous comptons faire le point sur les progrès du gouvernement fédéral dans des secteurs clés comme les substances toxiques, les sites contaminés et la gestion des déchets. La mesure du progrès réalisé par le gouvernement à l'égard de sujets qui seront traités lors du Sommet de la Planète Terre de 2002 sera le thème essentiel de mon prochain rapport.

39. **2003 et les années subséquentes.** La question que nous nous poserons est la suivante : « Quels sont les sujets de vérification qui permettront au gouvernement de cheminer le plus significativement vers le développement durable? » Les sujets éventuels de vérification pourraient comprendre : la santé environnementale, le rapport entre le commerce et l'environnement, les ressources naturelles en tant que capital précieux qu'il importe de préserver et la capacité du gouvernement d'agir comme un bon intendant et de gérer efficacement ses programmes en matière d'environnement et de développement durable. Les stratégies de développement durable seront examinées sous divers angles, en particulier : les mesures concrètes qui en découlent, les résultats obtenus et la pertinence de l'outil lui-même.

Le développement durable est la responsabilité de tous les Canadiens

40. **Une meilleure communication avec les Canadiens.** Enfin, j'aimerais faire mieux connaître nos travaux et en accroître l'incidence. Je désire discuter avec les Canadiens des résultats de nos vérifications des questions liées à l'environnement et au développement durable. Je veux expliquer ce que signifient ces constatations pour leur santé, la salubrité de l'environnement et leur bien-être en général. Je crois qu'il est essentiel que nos rapports ne soient pas perçus comme la fin d'un processus mais davantage comme un catalyseur. J'espère que les parlementaires, les organisations non gouvernementales (y compris le secteur privé) et le public canadien considéreront nos rapports comme faisant partie du cheminement qui incitera le gouvernement fédéral et chacun d'entre nous à progresser vers le développement durable.

41. Presque une génération a passé depuis l'appel pressant à l'action lancé dans le rapport *Notre avenir à tous*. Je ne crois pas que nous puissions nous permettre d'attendre une autre génération pour que le gouvernement du Canada, qui joue un rôle de premier plan, apporte les profonds changements exigés dans ce rapport.

Annexe

Extraits de la Loi sur le vérificateur général

Loi concernant le Bureau du vérificateur général du Canada et le contrôle du développement durable

DÉFINITIONS

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« commissaire » « commissaire » Le commissaire à l'environnement et au développement durable nommé en application du paragraphe 15.1 (1).

« développement durable » « développement durable » Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

« ministère de catégorie I » « ministère de catégorie I »

a) Tout ministère mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques;*

b) tout ministère ayant fait l'objet de la directive prévue au paragraphe 24(3);

c) tout ministère, au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, mentionné à l'annexe.

« ministre compétent » « ministre compétent » S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

« stratégie de développement durable » « stratégie de développement durable » Stratégie comportant les objectifs et plans d'action d'un ministère de catégorie I en vue de promouvoir le développement durable.

FONCTIONS

Examen

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi.

Idem

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les Comptes publics en vertu de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.

Rapports à la Chambre des communes

7. (1) Le vérificateur général établit à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel; il peut également établir à son intention – outre les rapports spéciaux prévus aux paragraphes 8(1) ou 19(2) et le rapport établi par le commissaire en application du paragraphe 23(2) – au plus trois rapports supplémentaires par année. Dans chacun de ces rapports :

a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau;

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que :

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela est légalement requis;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience;

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre;

f) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'effet de ces dépenses sur l'environnement dans le contexte du développement durable.

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Nomination du commissaire

15.1 (1) Le vérificateur général nomme, conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, un cadre supérieur relevant directement du vérificateur général et appelé commissaire à l'environnement et au développement durable.

Fonctions

(2) Le commissaire aide le vérificateur général à remplir ses fonctions en matière d'environnement et de développement durable. 1995, ch. 43, art. 4.

DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mission

21.1 Le commissaire a pour mission d'assurer le contrôle des progrès accomplis par les ministères de catégorie I dans la voie du développement durable, concept en évolution constante reposant sur l'intégration de questions d'ordre social, économique et environnemental, et tributaire, notamment, de la réalisation des objectifs suivants :

a) l'intégration de l'environnement et de l'économie;

b) la protection de la santé des Canadiens;

c) la protection des écosystèmes;

d) le respect des obligations internationales du Canada;

e) la promotion de l'équité;

f) une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles, et l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie;

g) la prévention de la pollution;

h) le respect de la nature et des besoins des générations à venir.

Pétition

22. (1) S'il reçoit d'une personne résidant au Canada une pétition portant sur une question environnementale relative au développement durable et relevant de la compétence d'un ministère de catégorie I, le vérificateur général ouvre un dossier et transmet la pétition, dans les quinze jours suivant sa réception, au ministre compétent du ministère concerné.

Accusé de réception

(2) Dans les quinze jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre en accuse réception et transmet copie de l'accusé de réception au vérificateur général.

Réponse du ministre

(3) Dans les cent vingt jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre fait parvenir au pétitionnaire sa réponse et en transmet copie au vérificateur général. Il peut toutefois, dans ce délai, prolonger celui-ci en avisant personnellement le pétitionnaire, avec copie de l'avis au vérificateur général, qu'il lui est impossible de s'y conformer.

Plusieurs signataires

(4) S'il y a plusieurs signataires, il suffit au ministre de transmettre l'accusé de réception, l'avis, le cas échéant, et sa réponse à l'un d'entre eux.

Contrôle

23. (1) Le commissaire effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour :

a) contrôler la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;

b) assurer le suivi des réponses transmises par les ministres en application du paragraphe 22(3).

Rapport du commissaire

(2) Le commissaire établit au nom du vérificateur général et à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable qui, à son avis, doit être portée à la connaissance de la chambre, notamment :

a) la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle-ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle-ci;

b) le nombre de pétitions reçues aux termes du paragraphe 22(1), leur objet et l'état du dossier;

c) les cas d'exercice des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par les paragraphes 24(3) à (5).

Dépôt du rapport

(3) Le rapport est présenté au président de la Chambre des communes, puis déposé devant la chambre dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la réception du rapport.

Dépôt de la stratégie de développement

24. (1) Le ministre compétent de chaque ministère de catégorie I dépose devant la Chambre des communes la stratégie de developpement durable de celui-ci dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent paragraphe. Toutefois, dans le cas du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe, la stratégie doit être déposée avant soit le second anniversaire de la date où il l'est devenu, soit, si elle est antérieure à cet anniversaire, la date fixée par le gouverneur en conseil en application du paragraphe (4).

Révision de la stratégie et dépôt

(2) Le ministre compétent fait réviser au moins tous les trois ans la stratégie de développement durable du ministère de catégorie I en cause et fait déposer la stratégie révisée devant la Chambre des communes dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la révision.

Assujettissement

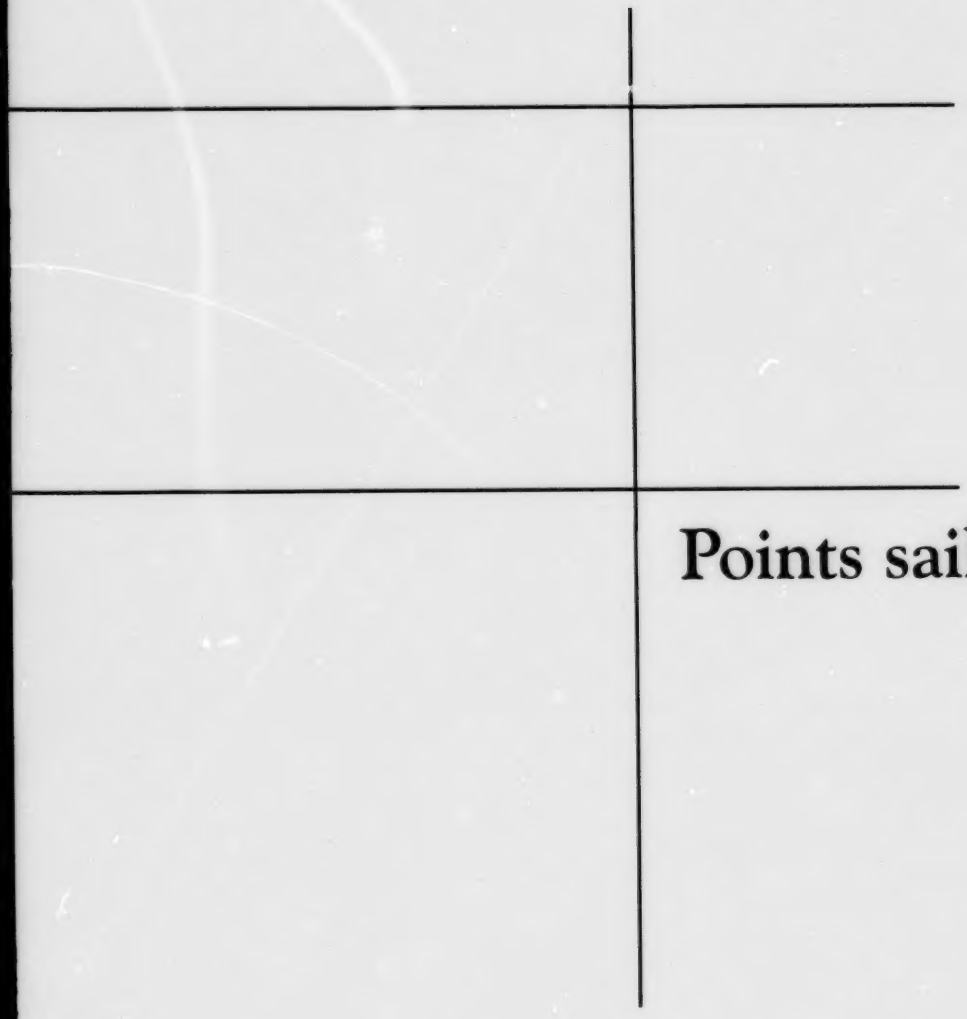
(3) Sur recommandation du ministre compétent d'un ministère qui n'est pas mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le gouverneur en conseil peut assujettir, par une directive à cet effet, le ministère aux obligations prévues aux paragraphes (1) et (2).

Date fixée par le gouverneur en conseil

(4) Pour l'application du paragraphe (1), le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre compétent, fixer la date avant laquelle doit être déposée devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe.

Règlements

(5) Le gouverneur en conseil peut par règlement, sur recommandation du ministre de l'Environnement, prescrire la forme et le contenu de la stratégie de développement durable.



Points saillants

Table des matières

Point saillants

Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Chapitre 1 Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent 1

Gestion du développement durable

Chapitre 2 Les systèmes de gestion du développement durable 7

Chapitre 3 L'information communiquée sur le développement durable : le point sur l'efficacité du système 10

Chapitre 4 L'évaluation des premières stratégies de développement durable 12

Chapitre 5 L'intégration de la dimension sociale : un jalon clé 14

Suivi

Chapitre 6 Le changement climatique et l'efficacité énergétique : rapport d'étape 16

Pétitions

Chapitre 7 Être à l'écoute des Canadiens : le processus de pétition 19

Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Chapitre 1 Points saillants

1.1 Nous avons préparé le présent chapitre afin de répondre à trois questions :

- Quel est l'état du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent?
- Quel rôle le gouvernement fédéral joue-t-il en matière de protection et de préservation de cet écosystème vital, et comment s'acquitte-t-il de ce rôle?
- Comment le gouvernement fédéral peut-il mieux jouer son rôle et promouvoir le développement durable dans le bassin pour les générations futures?

1.2 L'état du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent a atteint un point critique pendant les années 1970, mais il s'est beaucoup amélioré depuis. Toutefois, au cours de l'année écoulée, les scientifiques qui étudient les eaux du bassin ont conclu que l'état du Saint-Laurent et celui des lacs Supérieur, Michigan, Huron et Ontario est « mixte », tandis que l'état du lac Érié est considéré comme « mixte en voie de détérioration ». Même si la cote octroyée à l'indicateur « eau potable » est « bonne » et que celle octroyée aux indicateurs « avis — baignade » et « avis — consommation de poisson » est « mixte en voie d'amélioration », de nombreux autres indicateurs suscitent des inquiétudes concernant l'état du bassin.

1.3 Le gouvernement fédéral a joué un rôle déterminant au chapitre des nombreuses améliorations qui ont déjà été apportées dans le bassin. Il a contribué à mettre en place un ensemble complexe d'institutions, de lois et de programmes importants. L'expérience du passé témoigne de l'aptitude à résoudre les crises lorsqu'elles se manifestent. Toutefois, la perte de dynamisme que nous observons depuis quelques années et ses conséquences futures nous inquiètent.

1.4 Notre vérification a révélé que bon nombre des priorités et engagements du gouvernement fédéral concernant le bassin sont formulés en termes vagues et généraux. Il est difficile de mesurer les résultats que le gouvernement compte obtenir. Le financement devant contribuer à régler de nombreux problèmes dans le bassin diminue, est irrégulier et n'est pas suffisant pour permettre au gouvernement d'atteindre tous ses objectifs. Bon nombre des principaux engagements n'ont pas été respectés; plusieurs initiatives essentielles n'ont pas été menées à terme; et les ministères dispersent leurs efforts. Les activités scientifiques du gouvernement fédéral dans le bassin se sont affaiblies, et il en résulte des lacunes importantes sur le plan des connaissances scientifiques qui sont nécessaires pour comprendre et

gérer les menaces pesant sur le bassin. En outre, l'information communiquée au Parlement et au public n'indique pas clairement les progrès réalisés par le gouvernement fédéral.

1.5 Dans le présent chapitre, nous soumettons plus de 40 recommandations précises aux ministères et nous signalons 11 points généraux que le gouvernement fédéral peut améliorer.

Contexte et autres observations

1.6 Seize millions de Canadiens dépendent des ressources naturelles du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent en ce qui a trait à leurs moyens de subsistance et à leur qualité de vie. Ce nombre devrait s'accroître de 20 p. 100 d'ici une génération. Le bassin est soumis à des pressions considérables, qui prennent plusieurs formes : la pollution industrielle, municipale et agricole; les espèces envahissantes de plantes et de poissons; les contaminants toxiques; la perte de biodiversité; le changement climatique; les produits chimiques perturbateurs du système endocrinien, etc.

1.7 La tâche d'assurer le développement durable du bassin ne revient pas uniquement au gouvernement fédéral — plusieurs autres gouvernements et organismes doivent aussi prendre des mesures en ce sens —, mais celui-ci a un rôle essentiel et distinct à jouer.

1.8 **L'eau.** Depuis plusieurs décennies, le gouvernement fédéral joue un rôle actif à ce chapitre dans le bassin, et il a obtenu certains résultats positifs. Son engagement continu et les mesures qu'il a prises pour faire en sorte que l'industrie réduise ses rejets de contaminants ont aidé à améliorer la qualité de l'eau dans tout le bassin, au même titre que le soutien financier accordé pour traiter les effluents municipaux. Les tendances récentes montrent toutefois que certains aspects de la qualité de l'eau sont peut-être en voie de détérioration.

1.9 Voici les questions qui nous préoccupent plus particulièrement :

- Seize des 17 secteurs préoccupants recensés au Canada en 1985 sont encore sur la liste. On ne sait pas trop quand ni comment le gouvernement fédéral a l'intention de restaurer les secteurs préoccupants qui restent.
- Santé Canada a joué un rôle clé dans l'élaboration de lignes directrices sur la qualité de l'eau potable afin de protéger la santé des Canadiens. Toutefois, le Ministère ne connaît pas la qualité de l'eau potable et ne sait pas si les provinces utilisent les lignes directrices.
- Environnement Canada respecte ses obligations de base en ce qui a trait à la surveillance de l'eau pour vérifier la présence des contaminants visés par l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Sa connaissance des changements de la qualité de l'eau est cependant fondée sur un nombre limité de substances, alors qu'un grand nombre de substances ne sont pas surveillées du tout.
- Les ministères agissent sans avoir clairement défini ce qu'ils voulaient réaliser. Ils définissent souvent leur rôle comme étant d'appuyer les priorités des autres plutôt que les leurs.

1.10 Le gouvernement ne dispose pas de l'information de base dont il a besoin pour établir des priorités et des plans d'action. Il se trouve donc impliqué dans de nombreuses mesures d'assainissement, alors qu'il n'a aucun moyen de déterminer lesquelles sont les plus importantes ou ce à quoi elles contribueront.

1.11 **L'agriculture.** L'agriculture a une incidence considérable sur l'environnement. Elle provoque l'érosion du sol, pollue l'eau et entraîne une perte de diversité biologique. Les pratiques agricoles dans le bassin ont des effets que l'environnement ne peut continuer d'absorber.

1.12 Le gouvernement fédéral s'efforce de gérer les effets de l'agriculture sur l'environnement dans le bassin. Il fait face aux problèmes que posent l'érosion du sol ainsi que la contamination de l'eau et du sol par le fumier et les engrais. Il a jeté quelques-unes des bases d'une gestion efficace de ces effets et d'autres répercussions sur l'environnement. Il s'est fixé comme priorité la durabilité de l'environnement.

1.13 Néanmoins, le gouvernement fédéral n'a pas comblé certaines lacunes importantes. Il n'a pas décidé qui fera quoi. L'information n'est pas à jour. Certains plans d'action n'ont pas été mis au point. Il ne mesure pas les résultats des programmes principaux. Il faut une gestion efficace pour renverser ces tendances.

1.14 Les élevages de l'Ontario et du Québec génèrent du fumier en quantités équivalentes aux matières fécales de plus de 100 millions de personnes. De plus, le problème de la gestion sécuritaire de ces déchets va en s'aggravant. La mauvaise utilisation du fumier et des engrais sur les terres agricoles a endommagé l'écosystème du bassin. Par exemple, environ 70 p. 100 des terres agricoles de l'Ontario et du Québec affichaient en 1996 des teneurs en azote beaucoup plus élevées qu'en 1981, teneurs qui sont en grande partie supérieures à celles qui provoquent la contamination des eaux souterraines et de surface. Il est temps que le gouvernement repense sa stratégie.

1.15 Le risque d'érosion des sols à un niveau non durable menace plus de 40 p. 100 des terres agricoles de l'Ontario. Les mesures de lutte que le gouvernement fédéral et les provinces ont prises depuis quelques dizaines d'années ne se sont traduites que par une modeste réduction de l'érosion.

1.16 Il n'y a pas d'harmonie entre les politiques et les programmes fédéraux. Les politiques et programmes d'Agriculture et Agroalimentaire Canada ayant trait au bassin ne sont pas intégrés de manière efficace aux politiques et aux programmes des partenaires fédéraux et provinciaux du Ministère. De plus, celui-ci n'a pas pleinement respecté son engagement d'évaluer les conséquences environnementales des politiques et des programmes existants, comme les programmes de soutien du revenu agricole et d'aide aux sinistrés.

1.17 **Les espèces et les espaces en péril.** Au cours des dix dernières années, les efforts du gouvernement fédéral pour rétablir les espèces en péril ont donné des résultats mitigés. Près de la moitié des espèces menacées ou en danger de disparition dans le bassin et relevant de la compétence du

gouvernement fédéral ne font pas l'objet d'un plan de rétablissement. Les nouvelles initiatives fédérales en cours devraient contribuer notablement au rétablissement des espèces en péril au Canada.

1.18 Le gouvernement fédéral a participé à la restauration et à la protection des milieux humides. Ces activités sont encourageantes, mais l'information sur l'état actuel des milieux humides est insuffisante pour déterminer si la situation s'améliore ou se détériore.

1.19 L'état des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs, qui constituent des ressources biologiques importantes dans le bassin, est menacé parce qu'on n'a ni les ressources humaines ni les ressources financières pour bien les gérer.

1.20 Le gouvernement fédéral met en œuvre des programmes qui appuient l'intendance, c'est-à-dire qui encouragent la prise de mesures volontaires pour conserver l'habitat, mais il n'a pas de stratégie uniforme d'intendance. Le rendement des projets d'intendance financés individuellement est mesuré, mais il n'y a pas de rapport d'ensemble des efforts déployés par le gouvernement fédéral. On fait également peu rapport des pertes d'habitat, et il devient donc difficile de déterminer l'avantage net des projets d'intendance et d'évaluer si la situation des habitats dans le bassin s'améliore ou se détériore.

1.21 **Les pêches.** Pêches et Océans n'a pas précisé clairement son rôle à l'égard de la conservation et de la protection des pêches en eau douce dans le bassin. Le Ministère n'a pas de vision officielle de l'écosystème aquatique qu'il souhaite promouvoir. Il ne dispose pas de l'information scientifique dont il a besoin pour s'acquitter de son mandat de manière efficace, n'a pas de relations redditionnelles claires avec les provinces et ne communique pas non plus régulièrement au Parlement les mesures qu'il a prises et les résultats qu'il a obtenus dans le bassin.

1.22 Il n'y a ni politique fédérale, ni ministère directeur, ni plan pour coordonner les interventions fédérales visant à contrer les effets environnementaux, économiques et sociaux des espèces aquatiques envahissantes sur l'écosystème du bassin. Pêches et Océans aide la Commission des pêcheries des Grands Lacs à lutter contre la lamproie marine depuis 40 ans. Toutefois, l'eau de ballast des navires commerciaux et les boues qu'ils transportent avec eux — qui constituent une importante voie d'entrée des espèces envahissantes dans le bassin — ne sont pas contrôlées adéquatement.

1.23 Pêches et Océans n'a pas encore appliqué complètement sa Politique de gestion de l'habitat du poisson et ne sait pas s'il atteint l'objectif de la Politique. Le Ministère tente de renforcer son programme de gestion de l'habitat dans le bassin, mais ce dernier n'est pas conçu pour assurer le même niveau de surveillance et d'application de la loi tant au Québec qu'en Ontario.

1.24 **Initiatives axées sur l'écosystème.** Le programme Saint-Laurent Vision 2000 est doté d'une bonne structure de gestion des enjeux qui

demandent la participation de plusieurs ministères et gouvernements, et ses pratiques de gestion sont généralement bonnes. En revanche, les gestionnaires du programme, le Parlement et le public ne disposent que de peu d'information sur l'état du Saint-Laurent pour estimer la mesure dans laquelle le programme a contribué à l'atteinte de ses objectifs d'ensemble, c'est-à-dire la protection de l'environnement et de la santé humaine.

1.25 À l'origine, le programme Grands Lacs 2000 comportait des rôles et des responsabilités clairs ainsi que des attentes bien définies. Toutefois, d'importantes compressions budgétaires ont compromis la participation des ministères et réduit leur capacité de remplir leurs engagements aux termes de l'Accord Canada-Ontario et de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Le gouvernement fédéral n'a pas fait preuve de transparence quant aux conséquences des réductions budgétaires et n'a pas déposé de rapport public sur les dépenses qu'il a réellement engagées dans le contexte de Grands Lacs 2000. Pour la prochaine phase du programme — Grands Lacs 2020 — le financement des activités fédérales n'a été approuvé que dans les secteurs préoccupants, et il n'est donc pas clair que le gouvernement fédéral pourra respecter ses engagements pris dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

1.26 **La Commission mixte internationale.** Le gouvernement fédéral n'a pas fourni à la Commission mixte internationale suffisamment d'information pour que celle-ci puisse bien évaluer les progrès réalisés par le Canada en ce qui a trait à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Il a tardé à répondre aux demandes de renseignements et aux recommandations de la Commission. Le gouvernement fédéral n'effectue pas de suivi structuré qui lui permettrait de s'assurer que les mesures indiquées dans ses réponses aux recommandations de la Commission seront prises.

1.27 Au fil des ans, les fonctionnaires fédéraux ont fourni un soutien technique aux conseils de direction et aux équipes d'étude de la Commission. Toutefois, la réduction de la capacité scientifique et technique résultant des compressions budgétaires risque de changer les choses. En outre, le gouvernement a reporté le paiement de sa part du financement des études qui découlent des renvois à la Commission.

Dans le présent chapitre, nous cernons plusieurs points que le gouvernement fédéral pourrait améliorer, selon nous, sur le plan de la gestion du développement durable dans le bassin. Nous faisons des recommandations qui s'adressent aux ministères de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, de l'Environnement, des Pêches et des Océans, des Affaires étrangères et du Commerce international, de la Santé, et des Ressources naturelles, ainsi qu'à l'Agence Parcs Canada.

Agriculture et Agroalimentaire Canada approuve nos recommandations. Dans sa réponse, le Ministère mentionne des activités en cours ou prévues qui se rattachent aux enjeux que nous abordons, mais il n'est pas clair qu'il traitera tous les volets de nos recommandations.

Environnement Canada approuve nos recommandations. Le Ministère s'engage à prendre des mesures. Dans plusieurs cas, il fait remarquer que sa capacité de mettre en œuvre ces mesures dépend des ressources dont il dispose.

Pêches et Océans approuve nos recommandations. Le Ministère indique qu'il a mis en place ou prévu des activités liées aux questions soulevées; par contre, il ne s'engage pas systématiquement et clairement à régler tous les volets de nos recommandations.

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Santé Canada, Ressources naturelles Canada et l'Agence Parcs Canada approuvent les recommandations qui leur sont respectivement adressées et s'engagent à agir.

Les systèmes de gestion du développement durable

Chapitre 2 Points saillants

2.1 Le chapitre présente un message mixte. On trouve des exemples de progrès réels dans la mise en œuvre des systèmes de gestion du développement durable dans certains ministères : Industrie Canada, le ministère de la Défense nationale, Ressources naturelles Canada et Transports Canada. Par ailleurs, d'autres ministères n'ont pu produire de preuves suffisantes de l'existence d'un système de gestion des engagements énoncés dans leur stratégie de développement durable.

2.2 Huit des 16 ministères que nous avons vérifiés cette année ont montré sans contredit que leur système de gestion était doté de la plupart des éléments nécessaires pour assurer le respect des engagements pris dans leur stratégie de développement durable. Cependant, huit ministères n'ont pu nous montrer qu'ils avaient un système de gestion. Nous craignons que les ministères qui n'ont pu le faire ne puissent respecter leurs engagements à ce chapitre et ralentissent ainsi le gouvernement fédéral dans sa progression vers le développement durable.

2.3 Réflexions sur les trois dernières années. Il y a trois ans, nous nous attendions à ce que les ministères puissent élaborer et mettre en œuvre des systèmes de gestion pour respecter leurs engagements en matière de développement durable. Les ministères chefs de file ont montré qu'il était possible d'y parvenir. Cependant, il y a encore beaucoup trop de chaînons manquants. Nous craignons que les ministères non performants ralentissent les autres. Nous sommes inquiets, car l'enjeu n'est pas le respect d'un modèle de système de gestion, mais plutôt la capacité pour le gouvernement de tenir sa promesse d'adopter un programme de développement durable. L'adoption d'une approche méthodique à l'égard de la gestion du développement durable est une étape décisive : elle indique si le gouvernement est sérieux en matière de développement durable ou s'il traite la question comme un exercice bureaucratique. Seulement la moitié des ministères que nous avons vérifiés cette année ont franchi cette étape.

2.4 La plus grande entreprise au Canada n'a pas de stratégie concertée. La plus grande entreprise au Canada — le gouvernement fédéral — n'a ni stratégie de gestion commune, ni normes établies, ni calendrier, ni système de surveillance pour guider les ministères dans l'exécution des programmes de développement durable et les en tenir responsables. Le gouvernement du Canada doit avoir une vue d'ensemble, y compris un calendrier convenu pour la mise en œuvre des systèmes de gestion. Ainsi, tous les ministères pourraient être dotés de systèmes de gestion uniformes dans un délai raisonnable.

Contexte et autres observations

2.5 En 1997, 28 ministères fédéraux ont déposé leur première stratégie de développement durable à la Chambre des communes. Chacune des stratégies contenait le plan d'action du ministère, y compris les objectifs et les cibles dont celui-ci et les autres parties devraient se servir comme points de repère pour mesurer les progrès.

2.6 En 1999 et en 2000, nous avons fait rapport sur les pratiques de gestion suivies par 12 ministères pour mettre en œuvre leur stratégie de développement durable. Nous avons démontré, dans des rapports précédents, qu'un système de gestion qui fonctionne bien est un excellent indicateur de la probabilité que les résultats escomptés seront obtenus. Comme point de repère d'une bonne pratique, nous nous sommes servis de la norme sur les systèmes de gestion de l'environnement de l'Organisation internationale de normalisation (ISO 14001). Cette année, nous avons évalué, à l'aide du même point de repère, les pratiques de gestion des 16 autres ministères.

2.7 Comme nous l'avions souligné dans nos rapports de 1999 et de 2000, la majeure partie de la documentation que les ministères ont transmise pour décrire les systèmes et les processus a été préparée après que les ministères eurent été choisis pour faire l'objet d'un examen du commissaire à l'environnement et au développement durable. Nous avons observé que bon nombre des ministères avaient déployé beaucoup d'efforts aux fins suivantes : décrire les éléments de leur système de gestion de l'environnement et du développement durable, apporter des améliorations aux programmes et élaborer d'autres plans et initiatives. Dans certains ministères — Industrie Canada, l'Agence Parcs Canada, la Gendarmerie royale du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et Développement des ressources humaines Canada —, des experts-conseils indépendants ont effectué le gros du travail. Ces organisations doivent veiller à conserver à l'interne les connaissances acquises par les experts-conseils.

2.8 Nos prochaines vérifications porteront sur la progression de certains ministères vers le développement durable. Dans le cas des ministères qui pouvaient attester de l'existence d'un système de gestion efficace, nous nous attendons à ce que leur système de gestion fonctionne à tous les niveaux et dans tous les lieux de travail de l'organisation. Pour les ministères ayant affiché des lacunes importantes, nous nous attendons à ce qu'ils prennent des mesures pour combler ces lacunes et à ce qu'ils accomplissent des progrès en vue de respecter leurs engagements en matière de développement durable.

Le gouvernement reconnaît que des processus de gestion efficaces sont essentiels pour atteindre les objectifs énoncés dans les stratégies de développement durable des ministères.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor conseillera les ministères et les organismes sur l'adoption ou le renforcement de processus de gestion adéquats visant à appuyer leurs activités. Le Bureau du Conseil privé veillera à ce que les cadres supérieurs reconnaissent l'importance accordée au développement durable par le gouvernement. Environnement Canada assumera un rôle de chef de file et aidera à coordonner les efforts de promotion du développement durable que mèneront les divers ministères. Chaque ministre doit rendre compte directement au Parlement du rendement de son ministère à l'égard des objectifs énoncés dans la stratégie.

L'information communiquée sur le développement durable

Le point sur l'efficacité du système

Chapitre 3 Points saillants

3.1 Voici le troisième rapport annuel du Bureau du commissaire sur l'information présentée par les ministères et organismes fédéraux concernant leur progrès face au développement durable. Pour la période terminée le 31 mars 2000, les 28 entités, qu'il s'agisse de ministères ou d'organismes, que nous surveillons ont dit avoir réalisé en moyenne quelque 35 p. 100 des engagements pris dans leur stratégie de développement durable. Cela se compare favorablement aux résultats de 20 p. 100 et de 11 p. 100 déclarés en 1999 et 1998 respectivement.

3.2 Le Secrétariat du Conseil du Trésor publie chaque année des *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement*. Ce document offre des consignes sur la structure et le contenu de ces rapports annuels, ainsi que sur l'information à communiquer au sujet des stratégies de développement durable. Il encourage les ministères et organismes à s'y conformer étroitement et à continuer d'améliorer la qualité de l'information communiquée. Même si nous avons constaté que, comparativement aux exercices antérieurs, un nombre croissant de ministères et organismes font état de leur stratégie de développement durable en conformité avec les lignes directrices, très peu y adhèrent intégralement. De ce fait, le Parlement a plus de difficulté à obtenir des ministères un compte rendu de leurs progrès vers l'atteinte des objectifs de leur stratégie et la mise en œuvre des plans d'action qui y sont énoncés.

3.3 Nous croyons que le Bureau du Conseil privé doit renforcer l'actuelle structure de régie en veillant à ce que les ministères et organismes soient conscients de la priorité que le gouvernement accorde au développement durable et à ce qu'ils comprennent le rôle attendu d'eux, y compris leur obligation de rendre compte de leurs progrès.

Contexte et autres observations

3.4 En 1995, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée afin d'établir le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable. L'une des fonctions liées au poste consiste à assurer le suivi des progrès accomplis par les ministères en matière de développement durable et à en faire rapport. À cette fin, les ministères et organismes sont tenus d'élaborer des stratégies de développement durable et de les déposer devant la Chambre des communes. Les premières ont été présentées en décembre 1997.

3.5 La *Loi* oblige les ministres à réviser leur stratégie de développement durable au moins tous les trois ans. La deuxième série de stratégies a été déposée à la Chambre en février 2001.

3.6 Le présent chapitre rend compte de notre expérience du suivi de la première série de stratégies de développement durable. Nos observations et nos recommandations sont axées sur les points que les ministères et organismes doivent améliorer en vue de faire rapport de leurs progrès à l'égard de la deuxième série.

Le Bureau du Conseil privé convient avec la commissaire à l'environnement et au développement durable que des rapports sur le rendement bien étoffés constituent un rouage important de la reddition de comptes au Parlement par le gouvernement, de même que le suivi des progrès réalisés dans le domaine du développement durable. Le Bureau du Conseil privé, dans le cadre de sa participation à des comités interministériels sur le développement durable, insistera sur l'importance de ce mécanisme redditionnel et encouragera les ministères et organismes, au besoin, à améliorer l'information qu'ils communiquent.

Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor inviteront les ministères et organismes à toujours chercher des approches novatrices pour améliorer le partage d'information sur le développement durable, lors des échanges intraministériels et interministériels.

L'évaluation des premières stratégies de développement durable

Chapitre 4 Points saillants

4.1 Les six ministères et organismes que nous avons vérifiés ont tous évalué leur première stratégie de développement durable, mais le processus qu'ils ont suivi a varié considérablement. Nous avons déterminé qu'une bonne évaluation comportait deux éléments principaux : commencer tôt et suivre un processus systématique. Nous nous attendons à ce que l'évaluation de chaque stratégie fasse dorénavant partie intégrante du système de gestion du développement durable.

4.2 Ressources naturelles Canada est le ministère qui a fait l'évaluation la plus complète de sa première stratégie de développement durable. La haute direction a appuyé le processus, y a participé et y a manifesté son engagement. Ce ministère est celui qui a le mieux réussi à mettre en place les éléments essentiels à tout système de gestion du développement durable. Ces éléments sont : examen de la gestion (ou examen par la direction) et vérification et mesures correctives.

4.3 Lors de l'évaluation de leur première stratégie de développement durable, les ministères et les organismes ont cerné deux principaux secteurs qui faisaient problème. Premièrement, ils ont constaté que la stratégie était trop générale, qu'elle comportait trop de buts et d'objectifs et pas assez de cibles mesurables. Par conséquent, ils ont dû établir des priorités et élaborer des cibles plus précises. Deuxièmement, ils ont reconnu qu'ils devaient soit élaborer des indicateurs de rendement, soit les améliorer, afin de mesurer les progrès réalisés à l'égard de leurs buts et objectifs de développement durable. Nous souscrivons aux résultats de cette évaluation et nous vérifierons ces points ultérieurement.

Contexte et autres observations

4.4 Les premières stratégies de développement durable ont été déposées à la Chambre des communes au plus tard en décembre 1997. Depuis, les ministères et les organismes se sont employés à mettre en œuvre leur stratégie et à faire rapport de leurs progrès.

4.5 En décembre 1999, nous avons publié le document intitulé *Avancer dans la voie du progrès : La deuxième génération de stratégies de développement durable*. On y décrivait la façon dont les ministères pourraient améliorer leur prochaine stratégie et on y indiquait trois choses qu'ils devaient faire : évaluer leur première stratégie, consolider la planification de leur stratégie et accélérer le développement de leur système de gestion. La présente vérification était axée sur le premier point — évaluer leur première stratégie.

4.6 Nous avons examiné les évaluations de trois ministères — Santé Canada, Ressources naturelles Canada et Industrie Canada — et celles de trois organismes du portefeuille d'Industrie — Agence de promotion économique du Canada atlantique, Développement économique Canada pour les régions du Québec et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada. Nous avons choisi ces organisations pour deux raisons. Elles constituent un échantillon représentatif d'organisations ayant un mandat d'élaboration de politiques ou d'exécution de programmes et qui contribuent de manière importante au succès de l'effort de développement durable à l'échelle du gouvernement.

4.7 Certaines pratiques de gestion sont essentielles à l'amélioration continue, notamment la vérification interne, l'autoévaluation et l'évaluation des circonstances nouvelles. Nous avons relevé quelques bons exemples de ces pratiques de gestion et nous nous attendons à ce que les ministères aient davantage recours à ces outils.

L'intégration de la dimension sociale

Un jalon clé

Chapitre 5 Points saillants

5.1 Le développement durable ne concerne pas seulement la protection de l'environnement. Il vise également à améliorer et à maintenir la qualité de vie de la population du Canada et de celle des autres régions du monde, sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs besoins.

5.2 Le développement durable est un concept fondé sur l'intégration de préoccupations économiques, environnementales et sociales. La protection de l'environnement répond à l'objectif unique de préserver la qualité de l'environnement. Cependant, le développement durable est plus complexe. Il reconnaît le rôle important des facteurs sociaux et culturels, qui s'ajoutent aux facteurs économiques et environnementaux. De plus, il vise à assurer la qualité de vie à long terme.

5.3 Notre étude a relevé cinq points qui recueillent un consensus :

- Premièrement, bien que la définition de la dimension sociale du développement durable ne fasse pas l'unanimité, l'interdépendance des trois dimensions — économique, environnementale et sociale — doit être une préoccupation centrale.
- Deuxièmement, la prise de décisions intégrée est essentielle. Les décisionnaires doivent prendre en considération les trois dimensions du développement durable lorsqu'ils élaborent des politiques et adoptent des lois.
- Troisièmement, la durabilité passe obligatoirement par l'apprentissage social et la modification des comportements.
- Quatrièmement, la prise en compte de la dimension sociale du développement durable est capitale pour la durabilité, et son intégration à la prochaine série de stratégies de développement durable est prioritaire.
- Cinquièmement, l'élaboration de mesures et d'indicateurs de la dimension sociale du développement durable est un défi qu'il faut relever dans un proche avenir.

À l'avenir, nous nous appuierons sur ces points qui recueillent un consensus pour entreprendre des vérifications qui englobent la dimension sociale du développement durable.

Contexte

5.4 La présente étude décrit la réflexion actuelle sur la dimension sociale du développement durable et recense les points qui suscitent un consensus. Nous avons examiné la documentation spécialisée et tenu deux ateliers aux fins de consultation. L'un a réuni des experts-conseils et des universitaires et l'autre a été organisé à l'intention de représentants des ministères fédéraux. Afin de recueillir de l'information complémentaire, nous avons examiné les deux premières séries de stratégies de développement durable ainsi que des engagements internationaux et nationaux pertinents en vue de déterminer s'ils traitaient de la dimension sociale. De plus, nous avons examiné des mesures de rendement et des indicateurs, canadiens et internationaux, se rapportant à la dimension sociale du développement durable.

Le changement climatique et l'efficacité énergétique

Rapport d'étape

Chapitre 6 Points saillants

Changement climatique

6.1 Le Canada s'est engagé à réduire ses émissions de certains gaz à effet de serre à un niveau de six pour cent inférieur à ceux de 1990 au cours de la période allant de 2008 à 2012 (objectif de Kyoto pour le Canada). Cependant, entre 1995 et 1999, les émissions de gaz à effet de serre, au Canada, ont augmenté jusqu'à atteindre des niveaux de neuf à quinze pour cent supérieurs à ceux de 1990. Ainsi, l'écart avec les cibles définies pour le Canada par le Protocole de Kyoto s'est creusé alors que l'on dispose de moins de temps pour les atteindre.

6.2 Depuis notre vérification de 1998, le gouvernement fédéral, en établissant un processus national sur le changement climatique, a réalisé d'importants progrès pour ce qui est de repenser sa stratégie de mise en œuvre sur le changement climatique et de modifier la structure de l'administration qui se penche sur ce phénomène. On a accru le financement consacré à l'étude du problème du changement climatique et le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique a été lancé. Le but de ce plan est qu'au terme de son application, le Canada ait atteint un tiers de l'objectif fixé à Kyoto. Il est encore trop tôt pour dire si les modifications apportées à la Stratégie de mise en œuvre sur le changement climatique permettront de renverser la tendance en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre au Canada.

6.3 Dans le cadre du Plan d'action 2000, une nouvelle stratégie fédérale d'écologisation appelée « Prêcher par l'exemple » a été annoncée. Onze ministères et organismes se sont vu imposer des objectifs pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais toutes les autres entités fédérales seront invitées à participer volontairement à l'effort. Afin de faire preuve de leadership en matière d'environnement devant le reste du Canada, le gouvernement fédéral devra s'assurer que toutes les entités fédérales collaborent de façon satisfaisante.

6.4 Il demeure difficile, sur la base des récentes stratégies de développement durable et autres documents déposés au Parlement, de se faire une bonne idée de la réponse du gouvernement fédéral au changement climatique. Nous continuons de penser que la capacité du Parlement d'assurer une surveillance efficace est entravée par l'absence persistante de rapports de données sommaires pour le Parlement, qu'ils portent sur la position du gouvernement fédéral ou celle du Canada sur le changement climatique.

6.5 Malgré les progrès réalisés jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral a encore beaucoup à faire pour inciter ses partenaires à prendre des mesures afin de réagir au changement climatique. Étant donné les avantages importants de ces mesures pour la santé, l'économie, l'environnement et la société, nous croyons que le Canada ne peut se permettre que les efforts faits jusqu'ici restent sans fruit.

Contexte et autres observations

6.6 La communauté scientifique internationale soutient que les émissions de gaz à effet de serre devront être réduites de plus de la moitié d'ici la fin de ce siècle pour éviter certaines perturbations dangereuses du système climatique. Au Canada, notons, entres autres, des effets néfastes touchant le Nord, le secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire, les forêts et les pêches, ainsi qu'une multiplication des inondations, des sécheresses, des incendies de forêt et des tempêtes violentes.

6.7 En décembre 1997, le Canada et 160 autres pays ont adopté le Protocole de Kyoto qui fixait entre autres l'objectif de Kyoto pour le Canada. En avril 1998, le Canada a signé le Protocole. Comme la plupart des pays industrialisés, il ne l'a toutefois pas encore ratifié. En ce qui concerne certains mécanismes ou instruments fondamentaux, ainsi que d'autres éléments du Protocole, les décisions demeurent en suspens, et elles font actuellement l'objet de négociations internationales. Dans l'intervalle entre la signature et la ratification, il est interdit aux pays, en vertu du droit international, de faire quoi que ce soit qui soit contraire à l'esprit du Protocole. Une fois celui-ci en vigueur, les pays l'ayant ratifié auront l'obligation légale de respecter leurs engagements relativement aux gaz à effet de serre.

Environnement Canada et Ressources naturelles Canada ont répondu à notre recommandation et ont convenu d'examiner annuellement la participation des entités du fédéral au volet Défi du Leadership de la stratégie d'écologisation fédérale, Prêcher par l'exemple. Dans leurs commentaires conjoints à nos travaux de suivi sur le changement climatique, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada soulignent certaines des plus récentes réalisations du gouvernement et reconnaissent qu'un certain nombre de questions importantes sont toujours en suspens.

Efficacité énergétique

6.8 Ressources naturelles Canada (RNCan) a donné suite de façon satisfaisante à nos recommandations de 1997 concernant les initiatives d'efficacité énergétique. Depuis, RNCan a fait preuve de plus de transparence au chapitre des attentes en matière de rendement pour ses initiatives. RNCan a également réalisé d'importants progrès pour ce qui est de la mesure et de l'évaluation de ce rendement et le Ministère a considérablement intensifié ses efforts pour établir de quelle façon les changements apportés à l'utilisation de

l'énergie se répercutent sur les émissions de gaz à effet de serre. Il a aussi fourni, dans ses rapports au Parlement sur ces initiatives, une information de meilleure qualité sur le rendement.

Contexte et autres observations

6.9 La production et la consommation de combustibles fossiles comme le pétrole, le gaz naturel et le charbon (les principales sources d'énergie au Canada) sont responsables de la plus grande partie des émissions de gaz à effet de serre. De façon générale, une utilisation plus efficace de l'énergie contribuera à réduire ces émissions.

6.10 Dans notre vérification de 1997 sur l'efficacité énergétique, nous avons conclu que l'information sur le rendement portant sur les attentes et les réalisations ne permettait pas de juger du succès des initiatives d'efficacité énergétique du point de vue de leur contribution aux engagements du Canada en matière de changement climatique. Nous avons également relevé des cas où le Ministère aurait pu accroître la transparence de ses initiatives d'efficacité énergétique et renforcer sa reddition de comptes en communiquant mieux au Parlement ses attentes et ses réalisations.

Être à l'écoute des Canadiens

Le processus de pétition

Chapitre 7 Points saillants

7.1 Le processus de pétition prévu par la *Loi sur le vérificateur général* est un mécanisme officiel mis à la disposition des Canadiens pour qu'ils puissent exprimer leurs préoccupations d'ordre environnemental aux ministres et aux ministères fédéraux et obtenir d'eux une réponse à ce sujet. Le processus permet, par exemple, aux citoyens et aux organisations de demander aux ministres fédéraux qu'ils expliquent la politique fédérale, qu'ils fassent enquête sur un problème environnemental ou encore qu'ils examinent leur application de la loi dans ce domaine.

7.2 La commissaire à l'environnement et au développement durable est responsable du processus de pétition au nom de la vérificatrice générale du Canada. La commissaire coordonne le processus, fait le suivi des réponses et veille à ce que les ministres fédéraux et leurs ministères respectifs répondent aux questions posées par les Canadiens et traitent les enjeux qu'ils signalent.

7.3 Le processus de pétition a été mis en place en décembre 1995, mais il est pratiquement inconnu des Canadiens. L'une des principales priorités de la commissaire consiste à le faire connaître davantage au public et à fournir des lignes directrices pour préparer et présenter une pétition portant sur des questions environnementales. Nous prenons des mesures, car nous nous efforçons de rendre le processus de pétition le plus efficace possible. Ainsi, nous faisons le suivi des engagements pris par les ministères dans leurs réponses aux pétitions et en examinons les questions pour voir s'il n'y avait pas lieu d'en faire l'objet de futures études ou vérifications.

7.4 Si des questions relatives à l'environnement ou au développement durable vous préoccupent et que vous désirez obtenir des réponses, vous devriez envisager d'avoir recours au processus de pétition prévu par la *Loi sur le vérificateur général*.

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes—2001

Table des matières principale

Point de vue de la commissaire—2001
Avant-propos et Points saillants

Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Chapitre 1 Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Gestion du développement durable

Chapitre 2 Les systèmes de gestion du développement durable
Chapitre 3 L'information communiquée sur le développement durable : le point sur l'efficacité du système
Chapitre 4 L'évaluation des premières stratégies de développement durable
Chapitre 5 L'intégration de la dimension sociale : un jalon clé

Suivi

Chapitre 6 Le changement climatique et l'efficacité énergétique : rapport d'étape

Pétitions

Chapitre 7 Être à l'écoute des Canadiens : le processus de pétition

2001

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Chapitre 1

Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Le Rapport de l'an 2001 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte sept chapitres, ainsi que le « Point de vue de la commissaire—2001 » et un Avant-propos. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca/environnement

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001
N° de catalogue FA1-2/2001-1F
ISBN 0-662-86209-0

Chapitre

1

Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

AVANT-PROPOS DE LA COMMISSAIRE

L'évolution du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent est une histoire fascinante et convaincante. J'ai grandi près des rives du Saint-Laurent et j'ai toujours ressenti une forte appartenance au fleuve. Pour moi et pour 16 millions d'autres Canadiens, le bassin représente un lieu de résidence et un écosystème essentiel au maintien de la vie.

Pourtant, bon nombre de nos activités — que ce soit fabriquer des voitures, cultiver des champs, expédier des marchandises, couper du bois ou aménager des lotissements à des fins résidentielles, tirer la chasse d'eau des toilettes — peuvent détériorer le bassin. Si elles sont irréfléchies, nos actions risquent d'avoir sur l'environnement des effets destructeurs — et prévisibles — pouvant menacer notre santé et notre mode de vie. Loin d'être une simple théorie, cela correspond à la réalité. En effet, les scientifiques décrivent aujourd'hui le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent comme un milieu qui subit des pressions de plus en plus fortes, change de manière radicale et dont plusieurs aspects se détériorent sous nos yeux.

Nous avons vérifié ce que fait le gouvernement fédéral de concert avec les provinces, les États-Unis et de nombreux autres partenaires pour contrer les menaces qui pèsent sur le bassin. Ce chapitre, intitulé « Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent » se penche sur les efforts continus déployés par le gouvernement fédéral pour assurer le développement durable dans le bassin.

Du côté positif, nous devons préciser que les interventions dans le domaine environnemental menées au cours des dernières décennies par des représentants fédéraux et des scientifiques ont grandement contribué à de nombreuses améliorations et innovations dans le bassin. Le gouvernement a jusqu'ici navigué avec succès dans des eaux calmes et parfois rapides — menaces et pressions exercées sur l'environnement par la croissance démographique; développement urbain; et changements dans les infrastructures et dans les secteurs de la technologie, de l'industrie et de l'agriculture. Les succès obtenus nous donnent des leçons cruciales, notamment qu'il faut avoir des bases scientifiques solides, bien planifier, établir des partenariats forts, avoir des idées novatrices et exercer une vigilance constante.

Contrairement à l'expérience passée, la voie devant nous n'est pas toute tracée et les rapides approchent à grande vitesse. L'avenir qui se dessine est chargé de pressions, de menaces et de difficultés accrues. Voilà pourquoi les messages globaux qui émergent de nos travaux me préoccupent.

Des questions importantes sont négligées. Les fonds octroyés aux ministères fédéraux diminuent et sont irréguliers, ce qui nuit à leur capacité d'atteindre leurs objectifs environnementaux et de remplir les engagements internationaux du Canada. Les ressources affectées à certaines des priorités et

des politiques du gouvernement ne sont pas suffisantes, et celles-ci n'existent donc que sur papier.

Il n'existe apparemment pas de plan pour les prochaines interventions. Pour bon nombre des problèmes éprouvés dans le bassin, le gouvernement fédéral prend des mesures à court terme et, parfois, sans en assurer la coordination. Celles-ci sont nécessaires, mais sans une stratégie à long terme, il est difficile de savoir vers quoi elles nous mènent. En raison de sa position unique, le gouvernement fédéral peut agir dans une optique à long terme et à l'échelle du bassin, mais il ne l'a pas fait jusqu'à présent.

La recherche scientifique, la surveillance et les systèmes d'information sont limités. Le gouvernement ne dispose pas de toute l'information de base dont il a besoin pour mesurer la salubrité de notre environnement, pour comprendre les pressions actuelles et nouvelles ainsi que pour évaluer l'efficacité des mesures qu'il prend. La qualité de l'ensemble des données se détériore; la capacité du gouvernement fédéral diminue.

Un rôle en évolution, en régression et mal défini. Le gouvernement fédéral a radicalement modifié son rôle. Dans certains cas, il abandonne des positions importantes qu'il avait énoncées. Ses engagements et priorités révèlent un manque inquiétant de transparence et de clarté.

Le bassin dont hériteront nos enfants sera bien différent de celui d'aujourd'hui. Le défi que pose le développement durable est notamment celui de veiller à ce que l'avenir soit sûr. Je me tourne vers le gouvernement fédéral, notre guide dans ce périple, pour qu'il prévoie les difficultés et les obstacles qui pourraient survenir (solides activités scientifiques et de surveillance), qu'il fixe le cap et l'itinéraire à suivre (vision, énoncés de politique, plans), se dote d'instruments appropriés (moyens d'intervention et programmes intégrés) et, en collaboration avec ses partenaires, mobilise le savoir-faire et les équipes dont il a besoin pour mener la barque à bon port.

Table des matières

	Points saillants	1
Sommaire	**Un héritage à conserver**	7
Section 1	**Introduction**	63
Section 2	**L'état du bassin**	81
Section 3	**L'eau**	103
	3.1 Tour d'horizon et recommandations	105
	3.2 Les contaminants : directement des canalisations dans l'eau	112
	3.3 Secteurs préoccupants de l'Ontario : entreprendre la décontamination	121
	3.4 Surveillance de la qualité de l'eau : la santé humaine et celle de l'écosystème	130
	3.5 Surveillance de la quantité des eaux : utilisation et prélèvements	138
	3.6 Planifier pour avoir une eau de bonne qualité	147
	3.7 L'absence de stratégie fédérale sur l'eau douce	155
Section 4	**L'agriculture**	159
	4.1 Tour d'horizon et recommandations	161
	4.2 La gestion du fumier et des engrais	168
	4.3 L'érosion des sols	177
	4.4 Incidence environnementale des politiques et des programmes agricoles	184
	4.5 Vers une agriculture durable du point de vue environnemental	193
Section 5	**Les espèces et les espaces en péril**	207
	5.1 Tour d'horizon et recommandations	209
	5.2 Protection et rétablissement des espèces en péril	216
	5.3 La conservation des milieux humides	226
	5.4 La conservation des habitats au moyen de l'intendance	237
Section 6	**Les pêches**	243
	6.1 Tour d'horizon et recommandations	245
	6.2 Les espèces aquatiques envahissantes	253
	6.3 Protection de l'habitat du poisson	262
	6.4 Le soutien scientifique pour les décisions concernant les pêches	274
	6.5 Définir le rôle du gouvernement fédéral dans les pêches en eaux douces dans le bassin	282

Section 7 **Initiatives axées sur l'écosystème** 291
7.1 Tour d'horizon et recommandations 293
7.2 Saint-Laurent Vision 2000 : un partenariat fédéral-provincial 299
7.3 Grands Lacs 2000 : respect des engagements binationaux 313

Section 8 **La Commission mixte internationale : un organisme binational de première importance** ... 329

Section 9 **Conclusions générales** 341

Annexes
A. Travaux antérieurs du Bureau du vérificateur général du Canada et du commissaire à l'environnement et au développement durable 359
B. Schéma organisationnel 361

Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Points saillants

1. Nous avons préparé le présent chapitre afin de répondre à trois questions :

   - Quel est l'état du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent?
   - Quel rôle le gouvernement fédéral joue-t-il en matière de protection et de préservation de cet écosystème vital, et comment s'acquitte-t-il de ce rôle?
   - Comment le gouvernement fédéral peut-il mieux jouer son rôle et promouvoir le développement durable dans le bassin pour les générations futures?

2. L'état du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent a atteint un point critique pendant les années 1970, mais il s'est beaucoup amélioré depuis. Toutefois, au cours de l'année écoulée, les scientifiques qui étudient les eaux du bassin ont conclu que l'état du Saint-Laurent et celui des lacs Supérieur, Michigan, Huron et Ontario est « mixte », tandis que l'état du lac Érié est considéré comme « mixte en voie de détérioration ». Même si la cote octroyée à l'indicateur « eau potable » est « bonne » et que celle octroyée aux indicateurs « avis — baignade » et « avis — consommation de poisson » est « mixte en voie d'amélioration », de nombreux autres indicateurs suscitent des inquiétudes concernant l'état du bassin.

3. Le gouvernement fédéral a joué un rôle déterminant au chapitre des nombreuses améliorations qui ont déjà été apportées dans le bassin. Il a contribué à mettre en place un ensemble complexe d'institutions, de lois et de programmes importants. L'expérience du passé témoigne de l'aptitude à resoudre les crises lorsqu'elles se manifestent. Toutefois, la perte de dynamisme que nous observons depuis quelques années et ses conséquences futures nous inquiètent.

4. Notre vérification a révélé que bon nombre des priorités et engagements du gouvernement fédéral concernant le bassin sont formulés en termes vagues et généraux. Il est difficile de mesurer les résultats que le gouvernement compte obtenir. Le financement devant contribuer à régler de nombreux problèmes dans le bassin diminue, est irrégulier et n'est pas suffisant pour permettre au gouvernement d'atteindre tous ses objectifs. Bon nombre des principaux engagements n'ont pas été respectés; plusieurs initiatives essentielles n'ont pas été menées à terme; et les ministères dispersent leurs efforts. Les activités scientifiques du gouvernement fédéral dans le bassin se sont affaiblies, et il en résulte des lacunes importantes sur le plan des connaissances scientifiques qui sont nécessaires pour comprendre et

gérer les menaces pesant sur le bassin. En outre, l'information communiquée au Parlement et au public n'indique pas clairement les progrès réalisés par le gouvernement fédéral.

5. Dans le présent chapitre, nous soumettons plus de 40 recommandations précises aux ministères et nous signalons 11 points généraux que le gouvernement fédéral peut améliorer.

Contexte et autres observations

6. Seize millions de Canadiens dépendent des ressources naturelles du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent en ce qui a trait à leurs moyens de subsistance et à leur qualité de vie. Ce nombre devrait s'accroître de 20 p. 100 d'ici une génération. Le bassin est soumis à des pressions considérables, qui prennent plusieurs formes : la pollution industrielle, municipale et agricole; les espèces envahissantes de plantes et de poissons; les contaminants toxiques; la perte de biodiversité; le changement climatique; les produits chimiques perturbateurs du système endocrinien, etc.

7. La tâche d'assurer le développement durable du bassin ne revient pas uniquement au gouvernement fédéral — plusieurs autres gouvernements et organismes doivent aussi prendre des mesures en ce sens —, mais celui-ci a un rôle essentiel et distinct à jouer.

8. **L'eau.** Depuis plusieurs décennies, le gouvernement fédéral joue un rôle actif à ce chapitre dans le bassin, et il a obtenu certains résultats positifs. Son engagement continu et les mesures qu'il a prises pour faire en sorte que l'industrie réduise ses rejets de contaminants ont aidé à améliorer la qualité de l'eau dans tout le bassin, au même titre que le soutien financier accordé pour traiter les effluents municipaux. Les tendances récentes montrent toutefois que certains aspects de la qualité de l'eau sont peut-être en voie de détérioration.

9. Voici les questions qui nous préoccupent plus particulièrement :

- Seize des 17 secteurs préoccupants recensés au Canada en 1985 sont encore sur la liste. On ne sait pas trop quand ni comment le gouvernement fédéral a l'intention de restaurer les secteurs préoccupants qui restent.
- Santé Canada a joué un rôle clé dans l'élaboration de lignes directrices sur la qualité de l'eau potable afin de protéger la santé des Canadiens. Toutefois, le Ministère ne connaît pas la qualité de l'eau potable et ne sait pas si les provinces utilisent les lignes directrices.
- Environnement Canada respecte ses obligations de base en ce qui a trait à la surveillance de l'eau pour vérifier la présence des contaminants visés par l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Sa connaissance des changements de la qualité de l'eau est cependant fondée sur un nombre limité de substances, alors qu'un grand nombre de substances ne sont pas surveillées du tout.
- Les ministères agissent sans avoir clairement défini ce qu'ils voulaient réaliser. Ils définissent souvent leur rôle comme étant d'appuyer les priorités des autres plutôt que les leurs.

10. Le gouvernement ne dispose pas de l'information de base dont il a besoin pour établir des priorités et des plans d'action. Il se trouve donc impliqué dans de nombreuses mesures d'assainissement, alors qu'il n'a aucun moyen de déterminer lesquelles sont les plus importantes ou ce à quoi elles contribueront.

11. **L'agriculture.** L'agriculture a une incidence considérable sur l'environnement. Elle provoque l'érosion du sol, pollue l'eau et entraîne une perte de diversité biologique. Les pratiques agricoles dans le bassin ont des effets que l'environnement ne peut continuer d'absorber.

12. Le gouvernement fédéral s'efforce de gérer les effets de l'agriculture sur l'environnement dans le bassin. Il fait face aux problèmes que posent l'érosion du sol ainsi que la contamination de l'eau et du sol par le fumier et les engrais. Il a jeté quelques-unes des bases d'une gestion efficace de ces effets et d'autres répercussions sur l'environnement. Il s'est fixé comme priorité la durabilité de l'environnement.

13. Néanmoins, le gouvernement fédéral n'a pas comblé certaines lacunes importantes. Il n'a pas décidé qui fera quoi. L'information n'est pas à jour. Certains plans d'action n'ont pas été mis au point. Il ne mesure pas les résultats des programmes principaux. Il faut une gestion efficace pour renverser ces tendances.

14. Les élevages de l'Ontario et du Québec génèrent du fumier en quantités équivalentes aux matières fécales de plus de 100 millions de personnes. De plus, le problème de la gestion sécuritaire de ces déchets va en s'aggravant. La mauvaise utilisation du fumier et des engrais sur les terres agricoles a endommagé l'écosystème du bassin. Par exemple, environ 70 p. 100 des terres agricoles de l'Ontario et du Québec affichaient en 1996 des teneurs en azote beaucoup plus élevées qu'en 1981, teneurs qui sont en grande partie supérieures à celles qui provoquent la contamination des eaux souterraines et de surface. Il est temps que le gouvernement repense sa stratégie.

15. Le risque d'érosion des sols à un niveau non durable menace plus de 40 p. 100 des terres agricoles de l'Ontario. Les mesures de lutte que le gouvernement fédéral et les provinces ont prises depuis quelques dizaines d'années ne se sont traduites que par une modeste réduction de l'érosion.

16. Il n'y a pas d'harmonie entre les politiques et les programmes fédéraux. Les politiques et programmes d'Agriculture et Agroalimentaire Canada ayant trait au bassin ne sont pas intégrés de manière efficace aux politiques et aux programmes des partenaires fédéraux et provinciaux du Ministère. De plus, celui-ci n'a pas pleinement respecté son engagement d'évaluer les conséquences environnementales des politiques et des programmes existants, comme les programmes de soutien du revenu agricole et d'aide aux sinistrés.

17. **Les espèces et les espaces en péril.** Au cours des dix dernières années, les efforts du gouvernement fédéral pour rétablir les espèces en péril ont donné des résultats mitigés. Près de la moitié des espèces menacées ou en danger de disparition dans le bassin et relevant de la compétence du

gouvernement fédéral ne font pas l'objet d'un plan de rétablissement. Les nouvelles initiatives fédérales en cours devraient contribuer notablement au rétablissement des espèces en péril au Canada.

18. Le gouvernement fédéral a participé à la restauration et à la protection des milieux humides. Ces activités sont encourageantes, mais l'information sur l'état actuel des milieux humides est insuffisante pour déterminer si la situation s'améliore ou se détériore.

19. L'état des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs, qui constituent des ressources biologiques importantes dans le bassin, est menacé parce qu'on n'a ni les ressources humaines ni les ressources financières pour bien les gérer.

20. Le gouvernement fédéral met en œuvre des programmes qui appuient l'intendance, c'est-à-dire qui encouragent la prise de mesures volontaires pour conserver l'habitat, mais il n'a pas de stratégie uniforme d'intendance. Le rendement des projets d'intendance financés individuellement est mesuré, mais il n'y a pas de rapport d'ensemble des efforts déployés par le gouvernement fédéral. On fait également peu rapport des pertes d'habitat, et il devient donc difficile de déterminer l'avantage net des projets d'intendance et d'évaluer si la situation des habitats dans le bassin s'améliore ou se détériore.

21. **Les pêches.** Pêches et Océans n'a pas précisé clairement son rôle à l'égard de la conservation et de la protection des pêches en eau douce dans le bassin. Le Ministère n'a pas de vision officielle de l'écosystème aquatique qu'il souhaite promouvoir. Il ne dispose pas de l'information scientifique dont il a besoin pour s'acquitter de son mandat de manière efficace, n'a pas de relations redditionnelles claires avec les provinces et ne communique pas non plus régulièrement au Parlement les mesures qu'il a prises et les résultats qu'il a obtenus dans le bassin.

22. Il n'y a ni politique fédérale, ni ministère directeur, ni plan pour coordonner les interventions fédérales visant à contrer les effets environnementaux, économiques et sociaux des espèces aquatiques envahissantes sur l'écosystème du bassin. Pêches et Océans aide la Commission des pêcheries des Grands Lacs à lutter contre la lamproie marine depuis 40 ans. Toutefois, l'eau de ballast des navires commerciaux et les boues qu'ils transportent avec eux — qui constituent une importante voie d'entrée des espèces envahissantes dans le bassin — ne sont pas contrôlées adéquatement.

23. Pêches et Océans n'a pas encore appliqué complètement sa Politique de gestion de l'habitat du poisson et ne sait pas s'il atteint l'objectif de la Politique. Le Ministère tente de renforcer son programme de gestion de l'habitat dans le bassin, mais ce dernier n'est pas conçu pour assurer le même niveau de surveillance et d'application de la loi tant au Québec qu'en Ontario.

24. **Initiatives axées sur l'écosystème.** Le programme Saint-Laurent Vision 2000 est doté d'une bonne structure de gestion des enjeux qui

demandent la participation de plusieurs ministères et gouvernements, et ses pratiques de gestion sont généralement bonnes. En revanche, les gestionnaires du programme, le Parlement et le public ne disposent que de peu d'information sur l'état du Saint-Laurent pour estimer la mesure dans laquelle le programme a contribué à l'atteinte de ses objectifs d'ensemble, c'est-à-dire la protection de l'environnement et de la santé humaine.

25. À l'origine, le programme Grands Lacs 2000 comportait des rôles et des responsabilités clairs ainsi que des attentes bien définies. Toutefois, d'importantes compressions budgétaires ont compromis la participation des ministères et réduit leur capacité de remplir leurs engagements aux termes de l'Accord Canada-Ontario et de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Le gouvernement fédéral n'a pas fait preuve de transparence quant aux conséquences des réductions budgétaires et n'a pas déposé de rapport public sur les dépenses qu'il a réellement engagées dans le contexte de Grands Lacs 2000. Pour la prochaine phase du programme — Grands Lacs 2020 — le financement des activités fédérales n'a été approuvé que dans les secteurs préoccupants, et il n'est donc pas clair que le gouvernement fédéral pourra respecter ses engagements pris dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

26. **La Commission mixte internationale.** Le gouvernement fédéral n'a pas fourni à la Commission mixte internationale suffisamment d'information pour que celle-ci puisse bien évaluer les progrès réalisés par le Canada en ce qui a trait à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Il a tardé à répondre aux demandes de renseignements et aux recommandations de la Commission. Le gouvernement fédéral n'effectue pas de suivi structuré qui lui permettrait de s'assurer que les mesures indiquées dans ses réponses aux recommandations de la Commission seront prises.

27. Au fil des ans, les fonctionnaires fédéraux ont fourni un soutien technique aux conseils de direction et aux équipes d'étude de la Commission. Toutefois, la réduction de la capacité scientifique et technique résultant des compressions budgétaires risque de changer les choses. En outre, le gouvernement a reporté le paiement de sa part du financement des études qui découlent des renvois à la Commission.

Dans le présent chapitre, nous cernons plusieurs points que le gouvernement fédéral pourrait améliorer, selon nous, sur le plan de la gestion du développement durable dans le bassin. Nous faisons des recommandations qui s'adressent aux ministères de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, de l'Environnement, des Pêches et des Océans, des Affaires étrangères et du Commerce international, de la Santé, et des Ressources naturelles, ainsi qu'à l'Agence Parcs Canada.

Agriculture et Agroalimentaire Canada approuve nos recommandations. Dans sa réponse, le Ministère mentionne des activités en cours ou prévues qui se rattachent aux enjeux que nous abordons, mais il n'est pas clair qu'il traitera tous les volets de nos recommandations.

Environnement Canada approuve nos recommandations. Le Ministère s'engage à prendre des mesures. Dans plusieurs cas, il fait remarquer que sa capacité de mettre en œuvre ces mesures dépend des ressources dont il dispose.

Pêches et Océans approuve nos recommandations. Le Ministère indique qu'il a mis en place ou prévu des activités liées aux questions soulevées; par contre, il ne s'engage pas systématiquement et clairement à régler tous les volets de nos recommandations.

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Santé Canada, Ressources naturelles Canada et l'Agence Parcs Canada approuvent les recommandations qui leur sont respectivement adressées et s'engagent à agir.

Sommaire

UN HÉRITAGE À CONSERVER

Introduction 9
L'état du bassin 14
Rôle et rendement du gouvernement fédéral : constatations par domaine d'intérêt 15
- L'eau 15
- L'agriculture 21
- Les espèces et les espaces en péril 25
- Les pêches 27
- Initiatives axées sur l'écosystème 30
- La Commission mixte internationale 33

Conclusion 34
Recommandations et réponses du gouvernement 42

UN HÉRITAGE À CONSERVER

Introduction

Un milieu unique et menacé

1. Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent est le lieu de résidence de 16 millions de Canadiens, de Thunder Bay à Québec, de Severn Sound à Trois-Rivières. Ceux-ci dépendent des ressources abondantes du bassin pour l'air pur et l'eau potable, la nourriture et le logement, la santé, l'emploi, le sport et les activités récréatives. Le bassin, qui contient environ 20 p. 100 de l'eau douce de la planète, est une merveille de la nature et fait l'envie du monde entier.

2. Le bassin est également un puissant moteur économique pour le Canada. Ses lacs, rivières et cours d'eau soutiennent la plus grande concentration industrielle du pays. En 1998, le bassin a généré des produits agricoles d'une valeur de 11,8 milliards de dollars, qui ont contribué à nourrir non seulement les Canadiens, mais aussi des gens de partout dans le monde.

3. Malgré cela, les Canadiens — et les 25 millions d'Américains avec qui ils partagent le bassin — le soumettent à d'énormes pressions : pollution industrielle, municipale et agricole de l'eau; espèces envahissantes de plantes et de poissons; pollution atmosphérique, pluies acides et smog; perte d'espèces utiles et d'aires de biodiversité; changement climatique. La santé des habitants du bassin est menacée par des infections bactériennes, virales et parasitaires; par des contaminants toxiques; et par des produits chimiques qui perturbent le système endocrinien. De plus, les fermetures de plages, les limites fixées pour la consommation du poisson et les mises en garde à l'intention des consommateurs d'eau potable portent atteinte au bien-être social des collectivités du bassin.

L'objet de la vérification

4. En tant que vérificateurs législatifs, nous avons pour mandat de communiquer à la Chambre des communes les « questions d'importance » liées à la gestion par le gouvernement des enjeux portant sur l'environnement et le développement durable. Compte tenu de l'importance du bassin et des préoccupations des Canadiens, nous avons mené cette vérification afin de répondre à trois questions :

- Quel est l'état du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent? Cette question est abordée dans ce sommaire, à la section sur l'état du bassin.
- Quel rôle le gouvernement fédéral joue-t-il en matière de protection et de préservation de cet écosystème vital, et comment s'acquitte-t-il de ce rôle? Lors de l'examen du rôle et du rendement du gouvernement fédéral dans chacun des domaines d'intérêt, notre objectif de vérification était de répondre aux questions suivantes :
  - Le gouvernement fédéral a-t-il rempli son mandat, s'est-il acquitté de ses responsabilités législatives et a-t-il respecté d'autres engagements d'intérêt public?

- Le gouvernement fédéral a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?
- Le gouvernement fédéral a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?

  Ces questions sont abordées dans la section de ce sommaire qui décrit ce que nous avons constaté dans chaque domaine d'intérêt. Nos critères de vérification sont présentés à la pièce 1.

- Comment le gouvernement fédéral peut-il mieux jouer son rôle et promouvoir le développement durable du bassin pour les générations futures? Cette question est abordée à la fin de ce sommaire qui contient nos recommandations.

Pièce 1 **Objectifs et critères de la vérification**

Objectifs	Critères
❶ Le gouvernement fédéral a-t-il rempli son mandat, s'est-il acquitté de ses responsabilités législatives et a-t-il respecté d'autres engagements d'intérêt public?	Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral s'acquitte de ses responsabilités et à ce qu'il respecte les engagements qu'il a pris dans la loi, les accords internationaux, les politiques et plans ministériels, les stratégies de développement durable et d'autres documents semblables. Cela comprend, entre autres, la décision d'adopter une approche écosystémique pour la gestion.
❷ Le gouvernement fédéral a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral applique de saines pratiques de gestion dans les secteurs que nous avons examinés. Ces pratiques de gestion sont notamment les suivantes : • comprendre les risques actuels, les nouvelles menaces et les possibilités; • établir des priorités claires et uniformes pour les programmes; • convertir les priorités en plans qui définissent les résultats escomptés; • évaluer et utiliser les outils appropriés pour atteindre les résultats escomptés; • obtenir et utiliser l'information nécessaire (dans les domaines environnemental, social et économique) à la prise de décisions; • établir des indicateurs de progrès; • utiliser ces indicateurs pour mesurer les progrès; • communiquer l'information et les leçons apprises.
❸ Le gouvernement fédéral a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral utilise les mécanismes appropriés pour gérer les questions que nous avons examinées. Plus particulièrement, nous nous attendions à trouver ce qui suit : • la présentation de rapports crédibles; • l'application de mécanismes redditionnels efficaces entre les ministères et au sein de ceux-ci et, le cas échéant, entre les ministères et d'autres administrations ou organisations; • une transparence adéquate; • la protection de l'intérêt public.

- Le gouvernement fédéral a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?
- Le gouvernement fédéral a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?

Ces questions sont abordées dans la section de ce sommaire qui décrit ce que nous avons constaté dans chaque domaine d'intérêt. Nos critères de vérification sont présentés à la pièce 1.

- Comment le gouvernement fédéral peut-il mieux jouer son rôle et promouvoir le développement durable du bassin pour les générations futures? Cette question est abordée à la fin de ce sommaire qui contient nos recommandations.

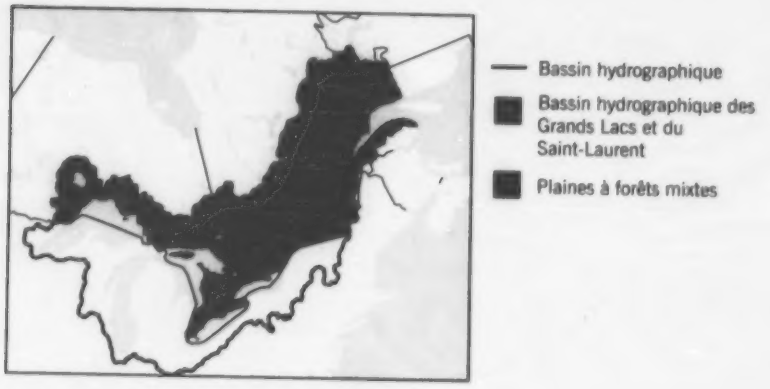
Pièce 1 **Objectifs et critères de la vérification**

Objectifs	Critères
❶ Le gouvernement fédéral a-t-il rempli son mandat, s'est-il acquitté de ses responsabilités législatives et a-t-il respecté d'autres engagements d'intérêt public?	Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral s'acquitte de ses responsabilités et à ce qu'il respecte les engagements qu'il a pris dans la loi, les accords internationaux, les politiques et plans ministériels, les stratégies de développement durable et d'autres documents semblables. Cela comprend, entre autres, la décision d'adopter une approche écosystémique pour la gestion.
❷ Le gouvernement fédéral a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral applique de saines pratiques de gestion dans les secteurs que nous avons examinés. Ces pratiques de gestion sont notamment les suivantes : • comprendre les risques actuels, les nouvelles menaces et les possibilités; • établir des priorités claires et uniformes pour les programmes; • convertir les priorités en plans qui définissent les résultats escomptés; • évaluer et utiliser les outils appropriés pour atteindre les résultats escomptés; • obtenir et utiliser l'information nécessaire (dans les domaines environnemental, social et économique) à la prise de décisions; • établir des indicateurs de progrès; • utiliser ces indicateurs pour mesurer les progrès; • communiquer l'information et les leçons apprises.
❸ Le gouvernement fédéral a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral utilise les mécanismes appropriés pour gérer les questions que nous avons examinées. Plus particulièrement, nous nous attendions à trouver ce qui suit : • la présentation de rapports crédibles; • l'application de mécanismes redditionnels efficaces entre les ministères et au sein de ceux-ci et, le cas échéant, entre les ministères et d'autres administrations ou organisations; • une transparence adéquate; • la protection de l'intérêt public.

Couverture géographique

5. Du point de vue géographique, notre vérification couvre le système d'eau douce du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, qui s'étend de Thunder Bay à l'ouest jusqu'à la ville de Québec à l'est. Nous avons toutefois mis l'accent sur l'écozone des plaines à forêts mixtes (voir la pièce 2).

Pièce 2 Bassin hydrographique des Grands Lacs et du Saint-Laurent et écozone des plaines à forêts mixtes



Autres questions

6. Nous avons cherché à brosser un tableau complet et global des dépenses fédérales liées aux questions d'environnement et de développement durable dans le bassin. Cela s'est avéré impossible, en partie parce que les ministères fédéraux ne comptabilisent pas leurs opérations financières à l'échelle régionale. Lorsqu'il y avait de l'information financière sur une activité ou un programme précis qui entrait dans le cadre de notre vérification, nous en avons discuté dans la section sur le domaine d'intérêt pertinent.

7. Lorsque nous avons examiné les stratégies de développement durable les plus récentes du gouvernement fédéral (publiées en février 2001), nous avons constaté qu'on mentionnait très peu le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Néanmoins, les stratégies comprennent des engagements; nous examinons ces derniers dans les sections du présent chapitre relatives aux domaines d'intérêt connexes.

Domaines d'intérêt

8. Au cours des dix dernières années, le Bureau du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable a effectué des vérifications et des études qui portaient sur plusieurs des nombreuses questions liées au développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Mentionnons, entre autres, le changement climatique, les substances toxiques, le smog, l'évaluation environnementale, la biodiversité

et les sites contaminés. On trouvera une description de ces questions à l'annexe A. Pour la présente vérification, quatre domaines d'intérêt ont retenu notre attention : l'eau, l'agriculture, les pêches et les espèces en péril.

9. Nous avons aussi examiné certaines pratiques du gouvernement fédéral au chapitre de la gouvernance et de la gestion des initiatives touchant l'écosystème régional : Saint-Laurent Vision 2000 et Grands Lacs 2000. Nous avons vérifié la relation du gouvernement fédéral avec la Commission mixte internationale, compte tenu de la grande influence que cette dernière exerce sur les programmes fédéraux dans le bassin.

Structure administrative du bassin et répartition géographique des compétences

10. Peu importe le critère d'évaluation utilisé, la structure administrative, le partage des compétences et le cadre juridique de cet immense bassin hydrographique sont complexes. Ses frontières politiques ne correspondent pas à ses limites géographiques naturelles. De nombreux paliers de gouvernement participent à la gestion des questions d'environnement et de développement durable : deux gouvernements fédéraux, deux provinces, huit États américains, ainsi que des centaines d'administrations régionales et municipales. Dans le cadre de la présente vérification, nous avons examiné seulement le rendement du gouvernement fédéral canadien. L'annexe B (à déplier) énumère les principales ententes, organismes et programmes se rapportant aux questions traitées dans le chapitre.

Deux administrations fédérales

11. La frontière entre le Canada et les États-Unis divise en deux parties égales tous les Grands Lacs, sauf le lac Michigan qui est situé entièrement aux États-Unis. Notre voisin du sud a une influence profonde sur les lacs. Les Américains représentent près des trois quarts de la population qui vit autour des Grands Lacs; ils consomment plus de 80 p. 100 de l'eau utilisée par toutes les municipalités du bassin et environ 90 p. 100 de l'eau utilisée par toutes les industries du bassin. Les mesures prises (ou qui n'ont pas été prises) par les administrations des deux pays ont des effets sur la santé des lacs. Pour gérer les mesures prises et leurs effets, le Canada et les États-Unis ont signé le Traité des eaux limitrophes (1909) et l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (1972, 1978, 1987). Ils ont créé la Commission mixte internationale pour administrer ces deux ententes.

12. Compétence internationale. Le Parlement est habilité à prendre des mesures pour résoudre les questions environnementales dont le Canada partage la responsabilité avec les États-Unis (par contre, le Canada ne peut faire appel à son autorité de conclure des traités internationaux pour se donner des pouvoirs législatifs que ne prévoit pas la Constitution).

Le partage des pouvoirs fédéraux et provinciaux

13. Étant donné le partage constitutionnel des pouvoirs législatifs, la responsabilité du Canada en ce qui a trait à la protection du bassin est encore plus compliquée. Les deux paliers de gouvernement, fédéral et provincial, ont compétence au chapitre de la protection de l'environnement. Les gouvernements fédéral et provinciaux partagent la responsabilité de presque

tous les domaines d'intérêt dont traite le présent chapitre — eau, agriculture, espèces et espaces en péril, et pêches.

Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

14. Les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis ont signé la première version de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs en 1972. L'Accord continue à exercer une influence prépondérante sur les activités fédérales dans les Grands Lacs. Il a été mis à jour et modifié à plusieurs reprises. Chaque modification a donné lieu à de nouvelles obligations.

15. Au départ, l'Accord était centré sur la présence de quantités excessives de nutriments dans les lacs. Les révisions de 1978 à l'Accord mettaient l'accent sur l'« élimination virtuelle » de certaines substances toxiques persistantes que l'on retrouve dans les Grands Lacs. Les substances en question étaient de plus en plus liées à la détérioration de l'état des poissons et de la faune du bassin.

16. Les révisions de 1978 ont élargi les objectifs de l'Accord, qui consistaient à restaurer et à améliorer « la qualité de l'eau dans le système des Grands Lacs », pour mettre l'accent sur la nécessité de rétablir et de conserver « l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs ». L'optique de l'Accord est donc passée de la protection des lacs à la protection de l'écosystème.

17. L'Accord a été de nouveau modifié en 1987 afin d'exiger des mesures correctives dans des lieux fortement détériorés ou « secteurs préoccupants » en bordure des lacs. Les modifications de 1987 prévoyaient également l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'aménagement panlacustre. Lors des modifications de 1987, les annexes de l'Accord ont été remaniées, et le Canada et les États-Unis ont pris les engagements suivants : lutter contre la pollution venant de sources diffuses; déterminer la nature et l'étendue de la pollution causée par les sédiments et élaborer des méthodes pour évaluer les répercussions des sédiments contaminés et les possibilités techniques des programmes visant à assainir ces sédiments.

La présence fédérale dans le bassin

18. La présence fédérale actuelle dans le bassin se traduit de plusieurs façons. Il y a notamment les politiques nationales et les programmes ministériels qui sont appliqués dans les régions. Mentionnons, par exemple, la Politique fédérale relative aux eaux, la Politique de gestion de l'habitat du poisson, des recherches et contrôles scientifiques, des programmes d'intendance environnementale des espèces, ainsi que des programmes d'appui au revenu agricole. Les efforts déployés par les gouvernements fédéral et provinciaux sont coordonnés par l'entremise de l'Accord Canada-Ontario et de l'Entente Canada-Québec. Il y a aussi les initiatives régionales axées sur l'écosystème : le Programme des Grands Lacs 2000 et le partenariat (ou programme) Saint-Laurent Vision 2000. Certaines politiques nationales sont exécutées par l'intermédiaire d'initiatives ayant trait à l'écosystème, d'autres non. Ces

initiatives se ressemblent sous bien des aspects, mais elles présentent aussi des différences importantes.

19. La façon dont la société envisage les enjeux environnementaux a beaucoup évolué au cours des dernières années. Il en est de même des attentes de la population et des institutions à l'égard des gouvernements, et des réponses présentées par ces derniers au moyen de leurs orientations de politique, de leurs approches et de leurs organismes. Notre travail nous a permis de mieux évaluer l'importance des défis auxquels fait face le gouvernement. Ces défis comprennent, entre autres, un programme environnemental chargé et changeant, la nécessité de répondre à de multiples attentes et priorités, le passage au bénévolat et à la prévention, la demande accrue de participation du public et de transparence, et la promotion de partenariats et d'une reddition de comptes efficace au public.

L'état du bassin

20. Quel est l'état du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent? Il n'y a pas de réponse simple à cette question, et on peut y répondre selon différentes perspectives. Nous en avons choisi trois : historique, scientifique et internationale.

21. **Perspective historique.** Si l'on regarde ce qui s'est passé dans le bassin au cours des 100 dernières années, on peut voir les changements dramatiques que la présence anthropique grandissante lui a fait subir. Dans son neuvième rapport biennal, la Commission mixte internationale disait ceci : « L'environnement des Grands Lacs s'est grandement amélioré au cours des vingt-cinq dernières années. » Cette affirmation est confirmée par la diminution de la pollution, l'adoption de pratiques agricoles plus durables, le rétablissement de certaines espèces et les efforts déployés pour protéger les milieux humides et les habitats vitaux qui n'ont pas été éliminés.

22. Nous avons également observé une augmentation des types d'activités anthropiques industrielles, agricoles et autres, ainsi qu'un changement dans la combinaison de ces activités. Cela a eu des conséquences à la fois prévues et imprévues. En outre, si nous voyons se multiplier les impacts sur le bassin, nous avons par ailleurs constaté que certains problèmes persistaient et que d'autres, que l'on croyait réglés, réapparaissaient.

23. Toutefois, les conditions locales — une population en hausse, la poursuite de l'expansion urbaine et industrielle, les pratiques agricoles actuelles, la progression des utilisations récréatives — demeurent d'importants problèmes pour l'état du bassin. Il en est de même des facteurs planétaires comme le changement climatique et la migration de polluants atmosphériques de source éloignée.

24. Il est important de noter que les succès des 30 dernières années sont dus à d'âpres efforts, ainsi qu'à une attention ciblée et soutenue. Ils sont le fait de moyens scientifiques appréciables acquis à la suite de la sensibilisation à l'environnement qui a eu lieu dans les années 1970. Ces moyens garderont

leur raison d'être à mesure que de nouveaux problèmes se manifesteront — par exemple le changement climatique et les perturbateurs du système endocrinien (des produits chimiques qui peuvent nuire à la santé humaine et à celle des écosystèmes en perturbant les systèmes hormonaux) — et tant que l'urbanisation et les progrès technologiques continueront de modifier le paysage du bassin.

25. **Perspective scientifique.** Les scientifiques canadiens et américains s'efforcent de comprendre l'état du bassin. L'état des lacs, tel qu'il a été mesuré par 33 des indicateurs, a été présenté à la Conférence sur l'état des écosystèmes lacustres (CEEL) de 2000 selon une échelle de cinq cotes qualitatives : faible, mixte en voie de détérioration, mixte, mixte en voie d'amélioration, bon. L'état du fleuve Saint-Laurent et des lacs Supérieur, Michigan, Huron et Ontario a été jugé « mixte », tandis que celui du lac Érié a été considéré comme « mixte en voie de détérioration ». Même si la cote octroyée à l'indicateur « eau potable » est « bonne » et que celle octroyée aux indicateurs « avis — baignade » et « avis — consommation de poisson » est « mixte en voie d'amélioration », de nombreux autres indicateurs suscitent des inquiétudes concernant l'état du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent (voir les pièces 3 et 4).

26. **Perspective internationale.** Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent est parmi les plus célèbres bassins d'eau douce au monde. Bon nombre des menaces auxquels il fait face existent de par le monde. L'activité humaine laisse son empreinte, du Rhin et de la mer Baltique en Europe au lac Victoria et au lac Tchad en Afrique, du Rio Grande en Amérique du Nord à la mer d'Aral en Asie centrale. Certains des problèmes qui frappent les bassins hydrographiques susmentionnés sont plus graves que ceux que connaissent les Grands Lacs et le Saint-Laurent. Dans bien des cas, on s'attend à ce que les problèmes s'aggravent progressivement au lieu de se résoudre.

27. Le bassin de la mer d'Aral est l'un des plus immondes. Il offre probablement l'exemple le plus frappant des conséquences graves que peuvent avoir pour un plan d'eau une gestion et une planification qui laissent à désirer.

Rôle et rendement du gouvernement fédéral : constatations par domaine d'intérêt

L'eau

28. L'eau est l'élément dominant du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Le Canada est incroyablement riche en ce qui a trait aux ressources en eau. Il compte plus de lacs que tout autre pays et plus d'eau par habitant que tout autre grand pays. Les Canadiens se classent parmi les plus grands consommateurs d'eau du monde, mais ils utilisent moins de deux pour cent de l'eau douce que renouvellent chaque année les cours d'eau du pays.

Pièce 3 État de l'environnement des Grands Lacs – coté par indicateur

← en baisse ◆ stable → en hausse ? inconnu

	Indicateur	Faible	Mixte en voie de détérioration	Mixte	Mixte en voie d'amélioration	Bon
MILIEUX HUMIDES CÔTIERS	Amphibiens		←			
	Chélydre serpentine			◆		
	Diversité ou abondance des oiseaux		←			
	Zone par type		←			
	Effets sur le niveau des eaux		←			
SANTÉ HUMAINE	Qualité de l'air			◆		
	Avis – baignade				→	
	Eau potable					◆
	Avis – consommation de poisson				→	
TERRES	Végétation de type Alvar			◆		
	Rivages durcis		←			
	Pygargues à tête blanche				→	
	Densité urbaine			?		
	Friches industrielles					◆
	Transport en commun			?		
	Agriculture durable			◆		
EAUX DU LARGE ET LITTORALES	Doré jaune			◆		
	Hexagenia				→	
	Poissons prédateurs			◆		
	Lamproie marine			◆		
	Touladi				→	
	Puces de mer		←			
	MELT (lac Érié)	◆				
	Phytoplancton			?		
	Concentrations/charges de phosphore			◆		
	Contaminants chez les oiseaux aquatiques					◆
	Zooplancton			?		
	Dépôts atmosphériques				→	
	Produits chimiques toxiques dans les eaux du large			◆		
EFFETS SOCIÉTAUX NON LIMITATIFS	Précipitations acides			◆		
	Espèces étrangères (aquatiques)		←			
	Utilisation de l'eau			?		
	Prospérité économique			◆		

Source : *SOLEC Indicator*, n° 1

Pièce 4 État de l'environnement du Saint-Laurent – coté par indicateur

↔ mixte → en hausse ✦ stable ? inconnu

Indicateur	En voie de détérioration	Mixte	En voie d'amélioration
Qualité des sédiments			→
Qualité de l'eau (fleuve)			→
Qualité de l'eau (affluents)			→
Biodiversité		?	
Aires naturelles et espèces protégées		?	
État des ressources biologiques		↔	
Transport maritime		↔	
Modification du fond et hydrodynamique			→
Modification des rivages		?	
Rejets d'eaux usées urbaines			→
Rejets d'eaux usées industrielles			→
Pêche commerciale		↔	
Chasse et pêche sportives		✦	
Accès aux rivages et au fleuve		?	
Santé humaine		?	

La plupart des données portent sur la période se terminant en 1996 ou en 1995.

Source : *L'État du Saint-Laurent, rapport technique, mise à jour des indicateurs environnementaux*, SLV 2000

29. Les eaux du bassin fournissent l'eau potable, représentent une source d'activités récréatives et sont la force motrice des industries et de l'agriculture. Les lacs et les rivières constituent un habitat aussi bien pour les espèces terrestres que les espèces aquatiques. Dans le bassin, la pollution industrielle, municipale et agricole influe sur la qualité de cette ressource d'importance vitale et a une incidence sur la santé et la qualité de vie. L'intérêt que suscite le prélèvement massif d'eau des Grands Lacs pourrait avoir des conséquences graves pour l'approvisionnement local et l'utilisation future de l'eau. Il faut faire en sorte de pouvoir continuer à l'utiliser.

L'objet de la vérification

30. Nous avons examiné les efforts que le gouvernement fédéral a déployés pour réduire la contamination de l'eau par les effluents industriels et municipaux et pour assainir les sédiments contaminés _ en particulier dans 17 secteurs préoccupants autour des Grands Lacs.

31. Nous avons examiné le rôle du gouvernement fédéral dans la sauvegarde de l'eau potable et son rendement en ce qui a trait à la surveillance des eaux de surface et de la quantité d'eau dans les aquifères. Nous avons aussi porté attention à ce qu'il fait pour empêcher les prélèvements d'eau à grande échelle en vue de l'exportation, ainsi qu'aux mesures qu'il prend pour encourager une utilisation plus efficiente de l'eau par les Canadiens.

32. Nous avons ensuite évalué le rendement du gouvernement fédéral à un niveau plus vaste. Comment a-t-il planifié ses activités dans les aires

d'alimentation du bassin? Comment fixe-t-il ses priorités en matière d'eau douce, et comment a-t-il mis en œuvre sa Politique fédérale relative aux eaux de 1987?

Nos constatations

33. **En général.** Le gouvernement fédéral et ses partenaires sont actifs depuis plusieurs décennies dans le bassin et ont obtenu certains résultats positifs. Les règlements fédéraux et provinciaux visant à limiter les émissions toxiques de l'industrie, les investissements dans des installations de traitement des eaux d'égout, et les mesures visant à empêcher les prélèvements d'eau à grande échelle sont des exemples d'actions qui ont eu des résultats positifs dans le bassin. Le travail est toutefois loin d'être terminé; les tendances récentes montrent en effet que certains aspects de la qualité de l'eau dans le bassin pourraient être en train de se détériorer.

34. Dans ce contexte, l'ambiguïté des engagements du gouvernement fédéral constitue donc notre principale préoccupation. Nous avons souvent vu des ministères fédéraux faire des choses sans avoir clairement défini ce qu'ils voulaient réaliser. Assainir les sédiments contaminés, faire retirer des secteurs préoccupants de la liste, promouvoir une tarification réaliste de l'eau, et protéger la santé humaine en s'assurant que la population sait quand il peut être dangereux de boire l'eau ou de manger les poissons du bassin — ce sont là des domaines dans lesquels les engagements du fédéral sont mal définis. En fait, les ministères fédéraux définissent souvent leur rôle comme étant d'appuyer les priorités des autres plutôt que les leurs.

35. Le gouvernement ne dispose pas de l'information de base dont il a besoin pour élaborer des priorités et des plans d'action. Ainsi, il n'a pas de vue d'ensemble des nombreux contaminants présents dans le bassin, ni de la contribution de l'eau souterraine au bassin. Il se trouve donc impliqué dans de nombreuses mesures d'assainissement alors qu'il n'a aucun moyen de déterminer lesquelles sont les plus importantes ou ce à quoi contribueront ces mesures.

36. **Contaminants.** L'engagement continu du gouvernement fédéral et les mesures prises depuis 30 ans pour faire en sorte que l'industrie réduise son apport de contaminants dans le bassin ont aidé à améliorer la qualité de l'eau dans tout le bassin.

37. Toutefois, les effluents municipaux demeurent une grave source de contamination. Les systèmes municipaux qui ne sont pas conçus pour éliminer tout l'éventail des substances présentes dans les effluents laissent ces dernières se déverser dans les plans d'eau sans avoir subi de traitement approprié. Après 30 ans d'améliorations, 40 p. 100 des effluents municipaux des villes que nous avons considérées ne reçoivent toujours qu'un traitement primaire. Ce genre de progrès pourrait ne pas suffire pour atteindre les objectifs du gouvernement fédéral.

38. L'approche du gouvernement fédéral face aux effluents des stations d'épuration et des points de déversement municipaux a été extrêmement différente de celle adoptée vis-à-vis des effluents industriels. Il n'a pas eu

recours à ses pouvoirs de réglementation, mais s'est plutôt attaché à fournir un appui financier aux municipalités. Plus récemment, Environnement Canada a élaboré avec les provinces une stratégie nationale à l'égard des effluents d'eaux usées municipales.

39. Sédiments contaminés. Les sédiments contaminés sont le résultat d'années d'inaction du gouvernement, pendant lesquelles les installations industrielles et les municipalités ont rejeté d'importants volumes d'effluents traités insuffisamment, voire pas du tout, directement dans les lacs et cours d'eau du bassin. Il y a des sédiments contaminés dans tous les secteurs préoccupants ainsi que dans des douzaines de sites le long du fleuve Saint-Laurent. Le gouvernement fédéral a mené des études sur les sédiments contaminés et participé à l'assainissement de certains des sites. Il n'a toutefois pas pris d'engagement précis et n'a pas élaboré de plan d'action à long terme pour assainir les sédiments contaminés. Dans de nombreux sites, on attend encore que des mesures soient prises.

40. Secteurs préoccupants. En 1985, la Commission mixte internationale ainsi que les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis, le gouvernement de l'Ontario et les gouvernements de certains États américains ont désigné, le long des berges des Grands Lacs, 42 secteurs géographiques préoccupants qui s'étaient considérablement détériorés; un autre a été ajouté en 1991. Douze sont situés en Ontario et cinq autres, le long de cours d'eau reliant les lacs, sont partagés par le Canada et les États-Unis. Le gouvernement fédéral a établi des structures permettant d'intervenir dans les secteurs préoccupants. De manière générale, il a bien géré son Fonds d'assainissement en aidant à la mise en œuvre de projets dans des secteurs préoccupants, même s'il devrait mieux justifier ses dépenses dans l'avenir.

41. Seize des 17 secteurs préoccupants recensés au Canada en 1985 demeurent préoccupants. Le gouvernement fédéral n'a pas encore décidé ce qu'il veut accomplir en priorité dans les secteurs préoccupants. On ne sait pas trop quand ni comment il a l'intention de restaurer les secteurs préoccupants qui restent et de les faire retirer de la liste. Le gouvernement fédéral doit faire preuve d'un appui et d'un leadership plus marqués dans l'établissement des priorités, la création de liens solides entre les interventions proposées et les critères de retrait de la liste des secteurs préoccupants, ainsi que dans son rôle d'intermédiaire dans la coordination des mesures d'autres gouvernements ou organismes.

42. Eau potable. En général, la qualité de l'eau potable au Canada est considérée comme bonne, mais des événements récents ont miné la confiance du public. L'eau potable est principalement de compétence provinciale. Depuis 1968, Santé Canada a joué un rôle clé dans l'élaboration de lignes directrices en matière de qualité de l'eau potable afin de protéger la santé des Canadiens. Toutefois, le Ministère ne connaît pas la qualité de l'eau potable dans l'ensemble du pays et ne sait pas si les provinces utilisent les lignes directrices.

43. Surveillance et planification de la qualité de l'eau. Environnement Canada respecte ses obligations de base en ce qui a trait à la surveillance de

l'eau pour vérifier la présence de contaminants visés par l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. La connaissance des changements de la qualité de l'eau par le gouvernement fédéral est cependant basée sur un nombre limité de substances reconnues comme nocives pour la santé humaine. De nombreuses substances ne sont pas surveillées du tout.

44. Le gouvernement fédéral, de concert avec ses partenaires, a beaucoup de travail à faire pour comprendre les risques qui pèsent sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et le Saint-Laurent. Il doit aussi mieux centrer ses efforts. On sait en général quels sont les contaminants critiques présents, mais on ne connaît pas toujours leurs sources. Près de 14 ans après que le gouvernement s'est engagé à élaborer des plans d'aménagement panlacustre, la plupart de ceux-ci en sont encore aux premiers stades de développement. Au sein du bassin, les plans qui existent ont tendance à présenter certaines lacunes. On ne voit pas clairement quand les plans seront terminés et on ne sait pas si le gouvernement les utilisera comme orientation stratégique pour la prise de mesures d'assainissement des Grands Lacs, par d'autres ou par lui-même.

45. Prélèvement massif d'eau. L'exportation massive ou le détournement d'eau préoccupent grandement les Canadiens. Le gouvernement fédéral a pris des mesures afin de mettre en œuvre, en collaboration avec les provinces, une stratégie visant les prélèvements massifs d'eau. Nous remarquons toutefois qu'il a fallu plus de dix ans pour que le gouvernement prenne des mesures après l'engagement qu'il a pris dans sa politique de 1987. La stratégie n'était pas encore complète à la fin de notre vérification, et il n'est pas certain qu'elle suffira pour empêcher les exportations de grandes quantités d'eau douce du Canada.

46. Eau souterraine. Les nappes d'eaux souterraines sont la principale source d'eau potable pour 28 p. 100 des résidants de l'Ontario et du Québec. En 1987, constatant que les connaissances des eaux souterraines dans le bassin étaient incomplètes, le gouvernement fédéral s'est engagé à parfaire ses connaissances sur les nappes d'eaux souterraines. Depuis lors, il a toutefois peu amélioré ses connaissances sur les eaux souterraines dans le bassin. Ses connaissances sont demeurées fragmentées et incomplètes.

47. La Politique fédérale relative aux eaux. En 1987, le gouvernement fédéral a adopté sa politique relative aux eaux. Celle-ci a néanmoins été laissée de côté, car les fonds et les responsabilités précises des ministères n'ont pas été attribués. La question de savoir lesquelles des 5 stratégies ou des 25 énoncés de principe et activités connexes de la Politique fédérale relative aux eaux demeuraient des priorités est devenue peu claire. Au fil des années, le gouvernement n'a pas adopté de stratégie cohérente et claire pour mettre à jour la Politique. Le calendrier de mise à jour de la politique, et des rôles et responsabilités connexes des ministères, qu'ils fassent partie d'une stratégie nationale ou non, n'est pas clair.

48. La Politique fédérale relative aux eaux de 1987 a engagé le gouvernement fédéral à faire la promotion des principes d'une tarification réaliste et de l'utilisateur payeur, et à les mettre en œuvre. Le gouvernement fédéral n'a pas

bien mis en œuvre sa politique visant à réduire la consommation domestique d'eau au pays par le biais de la gestion de la demande et d'une tarification réaliste. La conception de ses programmes de financement n'encourage pas expressément la tarification de l'eau telle qu'énoncée dans sa politique sur l'eau.

L'agriculture

49. En Ontario et au Québec, l'agriculture se classe au premier rang des activités liées à l'utilisation des terres dans le bassin. Elle représente environ 40 p. 100 de la valeur de la production agricole canadienne. Plus de 100 000 fermes produisent une gamme variée de cultures, qui contribuent à nourrir plus de 16 millions de consommateurs de la région et représentent une partie des exportations du Canada.

50. L'agriculture a aussi une incidence considérable sur l'environnement. Elle représente entre 5 p. 100 et 20 p. 100 de la consommation d'eau totale. Elle provoque l'érosion du sol, pollue l'eau et entraîne une perte de diversité biologique, ce qui a des répercussions sur la durabilité à long terme du bassin hydrographique.

L'objet de la vérification

51. Nous avons examiné les incidences de l'utilisation du fumier et des engrais sur le sol et l'eau ainsi que la façon dont le gouvernement fédéral participe à la gestion de l'érosion du sol. Nous avons ensuite déterminé la mesure dans laquelle Agriculture et Agroalimentaire Canada évalue les répercussions environnementales de ses politiques et de ses programmes qui favorisent des buts économiques, mais qui peuvent avoir des conséquences imprévues sur l'environnement. Ensuite, nous avons évalué l'efficacité des mesures que prend le gouvernement fédéral pour réaliser le développement durable de l'agriculture dans le bassin.

52. Nous avons examiné les différents rôles du gouvernement fédéral — promouvoir l'intendance, élaborer la réglementation, exécuter et coordonner la recherche et, enfin, surveiller l'état du bassin. Nous nous sommes demandés dans quelle mesure il a établi ses propres rôles et responsabilités et contribué à définir ceux des autres intervenants.

Nos constatations

53. **En général.** Le gouvernement fédéral s'efforce de gérer les effets de l'agriculture sur l'environnement. Il est confronté à des problèmes de longue date et doit aussi satisfaire aux nouvelles exigences. Il a jeté quelques-unes des bases d'une gestion efficace, notamment en accordant une priorité marquée à l'accroissement de la durabilité de l'agriculture du point de vue environnemental. Toutefois, il n'a pas comblé certaines lacunes importantes. Il n'a pas décidé qui fera quoi. L'information n'est pas à jour. Certains plans d'action n'ont pas été mis au point. Il ne mesure pas les résultats des programmes principaux. Il n'y a pas d'harmonie entre les politiques et les programmes fédéraux.

54. Ces lacunes sont importantes. Certains effets de l'agriculture s'accentuent et entraînent une détérioration de l'environnement du bassin. Il faut une gestion efficace pour renverser ces tendances.

55. Gestion du fumier et des engrais. Les élevages de l'Ontario et du Québec génèrent du fumier en quantités équivalentes aux eaux usées de plus de 100 millions de personnes. De plus, le problème de la gestion sécuritaire de ces déchets va en s'aggravant. La mauvaise utilisation du fumier et des engrais sur les terres agricoles a endommagé l'écosystème du bassin.

56. Malgré les efforts d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, d'Environnement Canada, des provinces et des associations agricoles au cours de la dernière décennie, les éléments nutritifs s'accumulent dans les sols des exploitations agricoles du bassin. Leurs effets sur l'environnement continuent d'augmenter. Les teneurs en azote de quelque 70 p. 100 des terres agricoles en Ontario et au Québec étaient beaucoup plus fortes en 1996 qu'en 1981. Dans plus de 30 p. 100 des terres agricoles, les teneurs en azote résiduel atteignent des niveaux tels qu'il y a risque de contamination de l'eau.

57. Il importe que de nombreux producteurs améliorent leurs pratiques agricoles. Agriculture et Agroalimentaire Canada ainsi qu'Environnement Canada ont offert des incitatifs financiers et fait la promotion de saines pratiques afin d'encourager une gestion avisée du fumier. Le gouvernement fédéral n'a pas déterminé quel effet ces mesures ont eu sur la qualité de l'environnement. Il existe des objectifs fédéraux concernant le contrôle des teneurs en azote et en phosphore, mais non celui des bactéries. Aucun plan n'indique clairement à qui incombe la responsabilité de concrétiser les objectifs. Il est temps que le gouvernement fédéral repense son approche et reconnaisse ainsi qu'il s'agit d'un problème de longue durée.

58. Agriculture et Agroalimentaire Canada a apporté son aide à plusieurs initiatives de recherche et de transfert de technologie, y compris à la stratégie de gestion environnementale pour le secteur porcin. Il n'est pas évident, à l'heure actuelle, que ces mesures diverses aboutiront à l'effort stratégique et bien coordonné qui s'impose en matière de recherche.

59. Érosion des sols. Dans presque la moitié du territoire agricole de l'Ontario, le sol risque d'être emporté dans les eaux de ruissellement plus vite qu'il n'est renouvelé. Les mesures mises en œuvre depuis plus de 10 ans par les gouvernements fédéral et provincial ont bien ralenti l'érosion, mais à ce rythme, il faudra 90 ans avant que les pertes de sol soient abaissées à un niveau qui soit soutenable. Agriculture et Agroalimentaire Canada a fixé des objectifs de réduction globaux, mais aucun plan d'action ne précise comment le Ministère doit atteindre ces objectifs.

60. Pour prendre des décisions éclairées en gestion des sols, il est essentiel d'avoir des données de référence sur les sols; or, plus le temps passe, plus les données actuelles se font désuètes et perdent de leur utilité. Aujourd'hui, on ne recueille que peu, — voire pas — de nouvelles données sur les sols. Les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont pas de mécanisme de coordination officiel pour la gestion des données.

61. Évaluation des répercussions environnementales des politiques et des programmes. Agriculture et Agroalimentaire Canada consacre beaucoup plus d'argent aux programmes agricoles tels l'assurance-récolte et l'aide en cas de catastrophe, dans le bassin, qu'il n'en dépense directement pour réduire l'incidence de l'agriculture sur l'environnement. Confronté à des objectifs potentiellement conflictuels, le Ministère doit analyser avec soin et explicitement les répercussions de ses politiques et de ses programmes sur l'environnement. Il n'a pas pleinement respecté son engagement d'évaluer les conséquences environnementales des politiques et des programmes existants et prévus.

62. En 1996, le gouvernement fédéral s'est engagé devant le Parlement à ce que les ministères évaluent les répercussions environnementales de leurs mesures fiscales, de leurs contributions et de leurs subventions actuelles. Agriculture et Agroalimentaire Canada a réalisé des progrès restreints dans l'étude de ses mesures fiscales, de ses contributions et de ses subventions actuelles, mais n'a pas achevé cette étude et il n'en a pas non plus précisé l'état d'avancement.

63. En 1990, le Cabinet a demandé aux ministères fédéraux d'évaluer les répercussions environnementales de leurs nouveaux programmes et politiques. Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas mis en place de mécanisme officiel systématique pour effectuer ces évaluations. Le ministre ne peut donc garantir que son ministère se conforme à la directive du Cabinet.

64. La *Loi sur la protection du revenu agricole* exige qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada mène des évaluations environnementales de ses programmes de soutien du revenu agricole, lesquels comprennent les programmes les plus coûteux dans le bassin. Plusieurs programmes importants ne sont pas soumis à cette exigence mais, en dépit de cela, on observe des lacunes pour ce qui est de la conformité du Ministère aux exigences. Le Ministère ne tente pas de vérifier les incidences réelles de ses politiques sur l'environnement en vue de déterminer si les prévisions formulées dans ses évaluations étaient exactes.

65. Agriculture et Agroalimentaire Canada effectue des travaux de recherche sur l'augmentation de la production animale et végétale. Cependant, il n'a pas suffisamment évalué les résultats de ses recherches pour connaître leur incidence sur le développement durable. L'information utilisée pour sélectionner des projets de recherche particuliers manque de précision au chapitre de leurs effets éventuels sur l'environnement. Nous constatons également que les évaluations de certains grands domaines de recherche du Ministère dans le bassin ne tiennent pas compte de leurs incidences éventuelles sur l'environnement. Les évaluations de ses centres de recherche portent principalement sur les retombées économiques des travaux et sur la capacité des centres de répondre aux besoins du secteur agricole.

66. Vers une agriculture durable du point de vue environnemental. Les pratiques agricoles dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent ont des effets environnementaux qui ne peuvent être maintenus. Tandis que

certains effets tels que l'érosion des sols s'améliorent lentement, d'autres comme la contamination des eaux et la perte d'habitat faunique empirent. Outre les problèmes de l'érosion des sols et de la pollution attribuable au fumier et aux engrais, le gouvernement fédéral doit gérer des problèmes tels les risques liés à l'utilisation des pesticides, la perte de la biodiversité et les émissions de gaz à effet de serre.

67. Le gouvernement fédéral a eu recours à des stimulants financiers et a encouragé de saines pratiques d'exploitation agricole pour influencer la manière dont les agriculteurs gèrent les effets de leurs activités sur l'environnement. Il a obtenu un certain succès : des pratiques telles que les méthodes culturales de conservation du sol, qui réduisent l'érosion des sols et dont les agriculteurs peuvent tirer profit sur le plan économique, sont largement utilisées. Mais il n'a pas évalué de manière suffisamment précise l'incidence de ses programmes environnementaux sur la qualité de l'environnement, de sorte qu'il n'est pas possible de dire si les progrès sont suffisants.

68. Le gouvernement fédéral partage avec les provinces, et de plus en plus avec l'industrie, la responsabilité de favoriser une pratique durable de l'agriculture. Il n'y a pas de cadre actualisé des rôles et des responsabilités en ce qui concerne la collaboration avec les provinces afin de fixer et de réaliser des objectifs environnementaux pour l'agriculture dans le bassin. Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas intégré de manière efficace ses politiques et ses programmes ayant trait au bassin, aux politiques et aux programmes de ses partenaires fédéraux et provinciaux.

69. Au cours de la dernière décennie, le financement des programmes agroenvironnementaux a chuté et l'accent a été déplacé sur la sensibilisation du public et l'appui aux groupes bénévoles. On ne sait pas avec précision qui est responsable de quels résultats à long terme.

70. Agriculture et Agroalimentaire Canada doit améliorer la façon dont il établit ses priorités en recherche agricole, l'un de ses principaux outils. Le Ministère doit également mieux orienter les fonds des programmes en les affectant là où ils seront les plus utiles. Le Ministère pourrait rendre ses politiques et ses programmes plus efficaces en les jumelant; par exemple, il pourrait lier les programmes de soutien du revenu agricole à des programmes de protection de l'environnement.

71. Le Ministère a mis au point des indicateurs agroenvironnementaux qui constituent une synthèse impressionnante de plusieurs années de travail. Ces indicateurs jouent un rôle clé dans la gestion des enjeux environnementaux. Au terme de notre vérification, le Ministère n'avait pas affecté les ressources et les effectifs nécessaires pour soutenir ce cadre de communication de l'information.

72. Le gouvernement fédéral n'a pas indiqué de quelle manière il entendait réaliser l'objectif d'établir dans le bassin une pratique durable de l'agriculture. Il a établi certains objectifs mesurables ayant trait à ce secteur, y compris un calendrier précis. Toutefois, il n'a pas indiqué de quelle manière ses propres activités contribueront à la réalisation des objectifs.

Les espèces et les espaces en péril

73. Les plantes, les mammifères et les poissons ainsi que leur habitat constituent des éléments importants de la diversité biologique du Canada et du bassin. La protection et le rétablissement des espèces en péril, de même que l'intendance de l'habitat faunique, et notamment des milieux humides, font partie intégrante du maintien à long terme de la diversité biologique et de la santé environnementale globale du bassin.

L'objet de la vérification

74. Notre examen a porté sur trois volets des efforts du gouvernement fédéral pour conserver les espèces et les espaces en péril : la protection et le rétablissement des espèces en péril; la conservation des milieux humides (ce qui comprend la gestion des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs); et la promotion de l'intendance — c'est-à-dire des actions volontaires menées pour assurer la conservation des habitats.

75. L'importance de l'habitat est au cœur de ces trois volets. La destruction et la détérioration des habitats, dont les milieux humides, sont deux des principales raisons pour lesquelles certaines espèces sont en péril — sans habitat, ces espèces ne peuvent en effet survivre. L'intendance consiste à préserver les habitats existants.

Nos constatations

76. Les espèces en péril. En théorie, lorsqu'on a établi scientifiquement qu'une espèce est en péril, le processus de rétablissement est simple. Un organisme directeur est choisi, un plan de rétablissement est élaboré, les activités de rétablissement sont menées par les divers intervenants, les résultats sont mesurés, puis le plan est corrigé au besoin. Dans la pratique, les choses sont plus compliquées : le processus scientifique s'avère ardu. Dans certains cas, on doit clarifier l'attribution des responsabilités; l'organisme directeur ne peut contraindre les partenaires qui ne veulent pas contribuer; et, jusqu'à récemment, on manquait de ressources et les résultats n'étaient pas adéquatement mesurés et présentés.

77. Il y a dans le bassin 50 espèces relevant du fédéral et qui sont menacées ou en voie de disparition. Il s'agit là d'estimations sommaires; il n'existe pas d'inventaire complet des espèces présentes sur les terres fédérales. Près de la moitié de ces espèces ne font pas l'objet d'un plan de rétablissement; même si des engagements ont été pris au niveau fédéral quant à leur élaboration. Traditionnellement, Pêches et Océans ne s'occupait pas de la gestion des espèces d'eau douce en péril dans le bassin. Toutefois, à mesure que le Ministère participe aux efforts de rétablissement, il devra clarifier son rôle vis-à-vis des provinces — particulièrement lorsqu'une province s'occupe déjà activement du rétablissement ou de la protection d'une espèce de poisson d'eau douce.

78. Seulement 10 p. 100 des espèces relevant de la compétence du gouvernement fédéral dans le bassin ont des populations stables ou à la hausse; pour les 90 p. 100 restants, les tendances sont soit à la baisse, soit non déclarées. Les plans et mesures de rétablissement ne sauraient garantir le

rétablissement d'une espèce. Les plans ne sont pas contraignants; et les équipes de rétablissement n'ont pas l'autorité voulue pour en assurer la mise en œuvre.

79. Le gouvernement fédéral est conscient de la nécessité d'une législation fédérale sur les espèces en péril. Cependant, remplir les engagements d'adopter une telle loi constitue encore un défi. En 1997, la *Loi canadienne sur la protection des espèces en péril* proposée est morte au feuilleton à l'annonce de l'élection fédérale, tout comme, en 2000, le projet de loi C-33 (*Loi sur les espèces en péril*), à l'annonce de l'élection fédérale de l'automne de cette année-là. En février 2001, le projet de loi C-5 (version révisée de la *Loi* proposée) a été déposé à la Chambre des communes.

80. Dans son budget de février 2000, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il allait financer, à raison de 180 millions de dollars sur 5 ans, un nouveau programme pour les espèces en péril, comprenant des initiatives d'intendance. Malgré cet accroissement important des fonds, les ministères et les organismes fédéraux participant au programme craignent de graves lacunes.

81. L'information que les rapports sur les mesures de rétablissement fournissent n'est ni complète ni uniforme. Cependant, le gouvernement fédéral a élaboré un ensemble détaillé d'indicateurs de rendement pour son nouveau programme des espèces en péril. Si les progrès mesurés par les indicateurs sont présentés de façon rigoureuse, il y aura amélioration notable de la situation actuelle en matière de rapports.

82. Les milieux humides. Le gouvernement fédéral a participé à la restauration et à la protection des milieux humides. Ces activités sont encourageantes, mais l'information sur l'état actuel des milieux humides est insuffisante pour déterminer si la situation s'améliore ou empire. Environnement Canada et Pêches et Océans participent à des initiatives visant à améliorer l'information sur les milieux humides dans les régions des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

83. Les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs sont des ressources biologiques importantes sous la responsabilité d'Environnement Canada. Dans le bassin, la plupart des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs comportent des milieux humides, certains d'entre eux présentant une importance internationale. Cependant, ce ministère n'a ni les ressources humaines ni les ressources financières pour bien les gérer. La plupart des plans de gestion pour les réserves nationales de faune n'ont pas été actualisés depuis le début ou le milieu des années 1980. Il n'y a qu'une surveillance limitée de l'accès du public à ces réserves et de l'utilisation que celui-ci en fait, et les études scientifiques que le gouvernement fédéral y a menées sont limitées. En outre, Environnement Canada n'assure pas suffisamment la conformité à sa réglementation en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* et de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, en ce qui a trait aux réserves nationales de faune et aux refuges d'oiseaux migrateurs.

84. Aucun ministère ni aucun organisme fédéral ne sont en particulier officiellement responsables des milieux humides. Le fait de désigner un ministère ou un organisme directeur permettrait d'assurer une meilleure reddition de comptes aux chapitres de la surveillance, de l'évaluation et de l'établissement de rapports sur les activités fédérales concernant les milieux humides.

85. **Intendance.** Étant donné le peu de terres qu'il possède dans le bassin, le gouvernement fédéral doit influer sur ce qui se passe sur les terres qui ne lui appartiennent pas. À cette fin, il a fait de l'intendance l'une des trois priorités de sa stratégie nationale de protection des espèces en péril.

86. Ainsi, il met en œuvre une quinzaine de programmes et d'initiatives appuyant l'intendance; ceux-ci offrent un soutien et des incitatifs financiers, des récompenses et des marques de reconnaissance, ainsi que des services d'éducation et de sensibilisation. Cependant, le gouvernement fédéral n'a pas de stratégie uniforme d'intendance pour exécuter ces programmes. Une telle stratégie permettrait de faire en sorte que les programmes individuels aient des buts complémentaires, et les rapports sur les résultats de ces efforts pourraient montrer une certaine cohérence. En outre, le gouvernement fédéral ne fait pas de rapport sommaire présentant les efforts déployés, leurs coûts et les résultats obtenus.

87. Le rendement des projets d'intendance financés par le gouvernement fédéral est mesuré et fait l'objet de rapports, mais on fait peu état de leurs résultats à long terme. On fait également peu rapport des pertes d'habitats et du poids de ces pertes par rapport aux gains obtenus par les projets d'intendance. Il devient donc difficile de déterminer les avantages nets des projets d'intendance et d'évaluer si la situation des habitats dans le bassin s'améliore ou se détériore.

Les pêches

88. Pour les personnes qui vivent dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, la pêche représente une source d'alimentation, un moyen de subsistance ou une activité récréative. Chaque année, les lacs et les rivières du bassin fournissent des débarquements de poisson représentant plus de 40 millions de dollars et soutiennent une activité économique s'élevant à 100 millions de dollars. On estime que la pêche sportive dans la partie canadienne du bassin a des retombées économiques additionnelles de quelque 350 millions de dollars par année.

89. La santé des poissons et des populations de poissons est un baromètre de la condition des lacs. La pollution chimique dans l'eau a contaminé les poissons, et des avis de consommation à l'intention des consommateurs ont été diffusées pour chacun des Grands Lacs et pour le fleuve Saint-Laurent. Le stockage de poissons pour la pêche sportive et la présence d'espèces exotiques envahissantes ont eu des répercussions énormes sur l'écosystème.

L'objet de la vérification

90. Nous avons examiné quatre aspects différents des responsabilités du gouvernement fédéral en matière de pêches dans le bassin. Nous avons

examiné les mesures prises par le gouvernement fédéral pour prévenir l'apparition d'espèces aquatiques envahissantes et les combattre. Nous nous sommes demandé si le gouvernement fédéral prend suffisamment de mesures pour protéger, restaurer et améliorer les habitats du poisson. Nous avons vérifié si Pêches et Océans obtient et utilise l'information scientifique dont il a besoin pour fonder ses décisions. Enfin, nous avons cherché à obtenir un point de vue global : nous nous sommes demandé si le gouvernement fédéral s'acquitte de sa responsabilité de sauvegarder et de protéger le poisson du bassin en vue de son utilisation durable par les générations actuelles et à venir.

Nos constatations

91. En général. Pêches et Océans est le ministère fédéral qui a la responsabilité première en matière d'écosystèmes aquatiques. Les compressions budgétaires imposées au Ministère ainsi que la décision du gouvernement fédéral de conserver ses responsabilités à l'égard de la gestion de l'habitat du poisson en eau douce, ont eu un effet prononcé sur la capacité du Ministère de remplir son mandat dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

92. Définition du rôle du gouvernement fédéral. Bien que Pêches et Océans soit responsable en général de protéger et de sauvegarder les ressources halieutiques, le Ministère s'appuie sur des programmes connexes mis en œuvre par les provinces et d'autres organismes fédéraux. Cependant, il n'effectue pas de suivi régulier pour déterminer les effets de ces programmes sur l'écosystème aquatique. Il n'a pas non plus précisé clairement son rôle à l'égard des pêches en eau douce ni fixé clairement ses attentes quant à la protection de l'écosystème aquatique, et par conséquent à la protection des poissons du bassin. Pêches et Océans n'a pas évalué s'il contribue de manière optimale aux activités de la Commission des pêcheries des Grands Lacs.

93. Le Ministère n'a pas élaboré de vision claire de l'écosystème aquatique qu'il souhaite promouvoir dans le bassin. Il n'a établi aucun critère pour déterminer à quel moment il devrait intervenir pour protéger le poisson. Il n'a pas non plus communiqué au Parlement ses plans en ce qui a trait au bassin ni les résultats de ses programmes jusqu'ici. Il collabore à l'heure actuelle avec les provinces à l'élaboration d'une stratégie nationale des pêches en eau douce, une démarche nécessaire en vue d'établir des relations redditionnelles claires. Il reste à voir si le gouvernement fera de cette stratégie une priorité et s'il débloquera les fonds nécessaires pour la mettre en œuvre et obtenir des résultats durables.

94. Les espèces aquatiques envahissantes. Les espèces aquatiques envahissantes représentent pour l'écosystème du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent une menace grave et grandissante que le gouvernement fédéral n'est pas en mesure de contrer à l'heure actuelle, en dépit de ses engagements. Il n'existe aucune politique fédérale ni aucun plan pour coordonner les interventions fédérales visant à contrer les effets environnementaux, économiques et sociaux de ces espèces. De plus, aucun ministère n'est chargé

d'assumer la responsabilité première à cet égard. Le gouvernement fait peu pour prévenir l'introduction de nouvelles espèces envahissantes.

95. L'eau de ballast des navires commerciaux constitue une importante voie d'entrée des espèces envahissantes dans le bassin. Le Canada compte sur le fait que les navires doivent se conformer à la réglementation des États-Unis en la matière. D'autre part, il n'applique que des lignes directrices facultatives pour l'échange d'eau de ballast en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, laquelle est administrée par Transports Canada. Ces lignes directrices n'assurent pas une protection suffisante.

96. La boue qui se trouve au fond des réservoirs vides peut contenir non seulement des espèces envahissantes, mais aussi des agents pathogènes comme le bacille du choléra. Les navires étrangers sans eau de ballast représentent une menace plus importante que l'échange d'eau de ballast car ils ne sont soumis ni à la réglementation américaine ni aux lignes directrices canadiennes. De façon générale, les lignes directrices facultatives et le règlement américain régissant l'échange d'eau de ballast ne sont efficaces que dans une proportion de 3 à 17 p. 100.

97. Le Programme de lutte contre la lamproie marine mis en place par la Commission des pêcheries des Grands Lacs s'est révélé efficace. Par la voie de cette initiative, Pêches et Océans aide la Commission à lutter contre la lamproie marine depuis plus de 40 ans. Mais, par suite des compressions que le gouvernement a imposées au milieu des années 1990, le financement accordé par le gouvernement du Canada à ce programme n'a pas été assuré de façon continue.

98. Protection de l'habitat du poisson. Le déclin des populations de poissons est surtout attribuable aux dommages faits à leur habitat. La Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986 du gouvernement fédéral touche les obligations du gouvernement découlant de la *Loi sur les pêches*, c'est-à-dire les activités de protection et de mise en valeur de l'habitat du poisson menées par Pêches et Océans, et les dispositions de la *Loi* ayant trait à la prévention de la pollution, activité qui est administrée par Environnement Canada. Quinze ans après son adoption, la Politique n'a pas encore été mise en application de façon complète. Le Ministère ne sait pas s'il marque des points à l'égard de son objectif ultime, celui de voir l'habitat du poisson enregistrer un gain net.

99. Pêches et Océans a cherché tant bien que mal à renforcer son programme de gestion de l'habitat en Ontario depuis 1997, date à laquelle la province a décidé de ne plus administrer les activités de gestion de l'habitat du poisson au nom du gouvernement fédéral. Le personnel du Ministère a travaillé d'arrache-pied pour absorber la charge de travail, mais ceux qui avaient demandé des avis, des conseils ou des autorisations se sont plaints de la longueur des périodes d'attente.

100. Pêches et Océans n'a aucun agent des pêches au Québec et n'a pas non plus d'entente officielle avec la province en vue de surveiller la protection de l'habitat du poisson en eau douce ou de mettre en application la *Loi sur les*

pêches. Bien que la province soit dotée de son propre programme de protection de l'habitat du poisson, celui-ci ne touche pas les terres privées comme le fait le programme fédéral. Pêches et Océans estime qu'il y a des pertes d'habitats de poissons d'eau douce au Québec.

101. Le Ministère reconnaît qu'il y a des difficultés en ce qui a trait à son programme de gestion de l'habitat. En 1999, il a obtenu une augmentation annuelle de 28 millions de dollars pour renforcer son programme et favoriser l'uniformité d'un bout à l'autre du pays. Toutefois, seulement certaines parties de ces améliorations seront mises en œuvre au Québec.

102. Environnement Canada administre les dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la prévention de la pollution dans les eaux où vit le poisson. Toutefois, la responsabilité ultime à l'égard de toutes les dispositions de la *Loi*, y compris les précédentes, relève de Pêches et Océans. Ce dernier ministère n'a toujours pas déterminé si les mesures qu'il prend, combinées à celles d'Environnement Canada, respectent les prescriptions de la *Loi sur les pêches*. Plus particulièrement, il n'a pas énoncé clairement la façon dont Environnement Canada devrait mettre en application les dispositions de la *Loi* qui ont trait à la prévention de la pollution.

103. L'information scientifique en ce qui a trait à la prise de décision. Les décisions avisées reposent sur l'information scientifique. Le Ministère n'a pas l'information scientifique dont il a besoin pour s'acquitter de son mandat de manière efficace. Il y a un manque de renseignements en ce qui a trait aux stocks de poissons, à la quantité et à la qualité des poissons, aux habitats, aux contaminants présents dans les poissons et à la présence des espèces aquatiques envahissantes. En même temps, l'adoption de nouvelles lois comme la *Loi sur les océans* impose un fardeau supplémentaire au Ministère en matière de connaissances scientifiques.

104. Au début des années 1990, les niveaux de financement fédéral des activités de recherche scientifique menées par le Ministère en Ontario étaient instables. La situation dans la province s'est détériorée depuis. Les compressions fédérales ont coïncidé avec des compressions provinciales et ont eu pour effet d'aggraver les lacunes existantes en matière de connaissances et de recherche, et d'en créer de nouvelles. Au Québec, Pêches et Océans n'a effectué presque aucun travail de recherche en eaux douces. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral ne s'engage pas à financer à long terme les projets qui fournissent des données essentielles.

105. Pêches et Océans n'a pas encore préparé de stratégie lui permettant de déterminer les travaux scientifiques que le Ministère doit assumer lui-même, les recherches qu'il devrait effectuer en partenariats et ce qu'il peut obtenir d'autres organismes.

Initiatives axées sur l'écosystème

106. La plupart des enjeux et des risques environnementaux dont traite le présent chapitre sont l'objet de politiques et de programmes fédéraux d'envergure nationale ou ministérielle. Certains de ces instruments sont regroupés et traités par la voie des initiatives régionales du gouvernement axées sur l'écosystème. Grands Lacs 2000 (désormais connu sous la

désignation de Grands Lacs 2020) et Saint-Laurent Vision 2000 sont deux programmes, parmi les six initiatives actuelles axées sur l'écosystème, du gouvernement fédéral.

L'objet de la vérification

107. Nous nous sommes demandé si les programmes sont dotés d'une structure efficace qui leur permet d'atteindre leurs objectifs. Nous avons également vérifié dans quelle mesure le gouvernement fédéral avait appliqué de saines pratiques de gestion. Nous n'avons pas cherché à savoir si les programmes Saint-Laurent Vision 2000 et Grands Lacs 2000 portent sur les bons problèmes. Nous n'avons pas non plus évalué la qualité des mesures prises dans le contexte des programmes.

Nos constatations

108. Rôles, interventions et responsabilisation. La plus grande partie des fonds consacrés à Saint-Laurent Vision 2000 par le gouvernement fédéral a effectivement été dépensée. Toutefois, la plupart des ministères fédéraux autres qu'Environnement Canada ont sensiblement réduit leur apport financier et leur participation au programme Grands Lacs 2000 à la suite des compressions budgétaires de 1995. Sur les 125 millions de dollars en fonds nouveaux annoncés par le ministre de l'Environnement, seuls 14,9 millions de dollars ont été distribués aux ministères participant au programme Grands Lacs 2000. Même si un certain nombre d'interventions ont été menées en vertu des deux programmes, les résultats escomptés n'ont pas été obtenus en totalité ni pour l'un ni pour l'autre des programmes.

109. Les rôles et les responsabilités clés des partenaires fédéraux et provinciaux de Saint-Laurent Vision 2000 sont clairs et les principaux résultats attendus des partenaires sont précisés. Les gestionnaires de programme ont mis en place des mécanismes de responsabilisation solides et des systèmes de gestion qui permettent de faire le suivi des interventions en fonction des objectifs fixés.

110. Le concept initial de Grands Lacs 2000 énonçait clairement le rôle de chaque ministère fédéral participant. Les compressions budgétaires ont eu des répercussions importantes sur la participation de ces ministères. Toutefois, leurs interventions et leurs objectifs prévus ainsi que les obligations s'y rapportant n'ont jamais fait l'objet d'une révision qui en aurait tenu compte. L'Accord Canada-Ontario connexe ne précisait pas les rôles et les responsabilités des ministères fédéraux et provinciaux concernés. L'Accord a expiré en 2000; au terme de notre vérification, il n'avait pas été renouvelé.

111. Collectivités locales. Les responsables des deux programmes ont voulu mettre en place des structures qui assureraient la participation des collectivités locales, mais pour des motifs différents dans les deux cas. Les deux groupes ont tiré des enseignements valables concernant les défis à relever pour mobiliser des groupes communautaires bénévoles, et les deux se sont heurtés à des difficultés. L'un des principaux défis à relever dans la région des Grands Lacs sera d'instaurer un sens de permanence, ou de durabilité, en

qui a trait aux structures locales mises en place en vue de s'attaquer aux questions environnementales. Les collectivités ont besoin de l'appui des gouvernements pour lancer leurs initiatives, mais aussi d'un soutien continu pour mener à bien les activités dont l'ampleur dépasse les ressources ou les compétences locales. Dans le cadre du programme Saint-Laurent Vision 2000, on a mis sur pied les comités des zones d'intervention prioritaire devant servir de forums de concertation entre les gouvernements et les représentants des collectivités en vue d'interventions dans des dossiers locaux. Le programme procure aux groupes un financement stable et une surveillance efficace.

112. **Rapports sur les résultats.** Les rapports d'étape de Saint-Laurent Vision 2000, publiés tous les deux ans, présentent de l'information sur les dépenses réelles ventilées par partenaire et les résultats obtenus en vue de la réalisation des principaux objectifs. Les résultats du programme Grands Lacs 2000 sont présentés dans les rapports d'étape découlant de l'Accord Canada-Ontario. Ces rapports résument les progrès accomplis en fonction des objectifs mais passent sous silence les dépenses fédérales. Les rapports sur le programme Grands Lacs 2000 ne sont pas à jour. Nous avons jugé très préoccupant le fait que ni l'un ni l'autre des programmes n'étaient à même de montrer le rapport entre la réalisation des résultats escomptés et l'évolution de l'état de l'environnement.

113. **L'approche écosystémique élargie.** L'approche écosystémique est l'un des principes qui sous-tendent les deux programmes. Les deux présentent certaines caractéristiques de cette approche; les deux traitent non pas d'un seul aspect de l'environnement mais plutôt d'un ensemble d'enjeux interreliés en matière d'environnement et de développement durable.

114. Lorsqu'on gère un programme selon une approche écosystémique, l'on prend en compte les effets que les activités du programme dans un secteur de l'écosystème peuvent avoir sur d'autres secteurs. Sachant que quelque 40 p. 100 de la pollution du Saint-Laurent provient des Grands Lacs, nous nous attendions à constater une certaine forme de coordination entre les programmes Grands Lacs 2000 et Saint-Laurent Vision 2000.

115. **Une perspective englobant l'ensemble du bassin.** En 1997, des fonctionnaires affectés aux deux programmes ont recensé plusieurs domaines dans lesquels une meilleure intégration des activités en amont et en aval profiterait à l'environnement, à savoir :

- les substances toxiques;
- les niveaux des eaux, y compris les critères environnementaux et la réglementation connexe;
- les technologies d'assainissement des sédiments et des sols contaminés;
- les indicateurs de l'état de l'environnement.

Nous avons constaté, toutefois, que la coordination entre les deux programmes était plutôt restreinte.

116. Nous jugeons particulièrement inquiétant que les responsables des deux programmes aient déployé peu d'efforts pour coordonner leur utilisation

des indicateurs de l'état de l'environnement. Grâce à des indicateurs communs, les gestionnaires, le Parlement et le public comprendraient plus facilement l'évolution de l'ensemble de l'écosystème du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

117. En dernier lieu, nous n'avons relevé aucun mécanisme officiel qui permettrait d'échanger de l'information ou de communiquer les enseignements tirés des différentes activités. À l'échelon des collectivités, les comités des zones d'intervention prioritaire au Québec et les comités consultatifs publics en Ontario connaissent peu les réalisations de l'autre groupe dans la province voisine. Par exemple, les comités des zones d'intervention prioritaire du Haut-Saint-Laurent et de Jacques-Cartier ont tous deux participé à des projets de décontamination de sédiments. Cependant, ils ignoraient que le comité consultatif public du secteur préoccupant de Collingwood avait mené à bien des travaux de dépollution comparables en 1994.

La Commission mixte internationale

118. Établie en vertu du Traité relatif aux eaux limitrophes conclu entre le Canada et les États-Unis en 1909, la Commission mixte internationale joue un rôle important dans la protection des eaux transfrontalières du bassin des Grands Lacs. La Commission mixte internationale veille à ce que les gouvernements des deux pays rendent des comptes sur les progrès réalisés par rapport aux engagements pris dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Il est dans l'intérêt du Canada de faire appel à la Commission et de s'assurer qu'elle puisse jouer son rôle.

L'objet de la vérification

119. Nous n'avons pas vérifié les travaux de la Commission mixte internationale. Nous avons examiné la relation du gouvernement fédéral avec celle-ci et le soutien qu'il apporte aux activités de la Commission destinées à protéger les eaux du bassin des Grands Lacs.

Constatations

120. Le gouvernement fédéral n'a pas fourni à la Commission mixte internationale suffisamment d'information pour que celle-ci puisse évaluer correctement les progrès réalisés par le Canada en ce qui a trait à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Il a tardé à répondre aux demandes de renseignements de la Commission ainsi qu'à ses recommandations. Le gouvernement fédéral n'effectue pas de suivi structuré qui lui permettrait de s'assurer que les mesures indiquées dans ses réponses aux recommandations de la Commission seront prises.

121. Au fil des ans, les fonctionnaires fédéraux ont fourni un soutien en matière de connaissances techniques aux conseils et aux équipes d'étude de la Commission. Toutefois, la réduction de la capacité scientifique et technique résultant des compressions budgétaires risque de changer les choses. En outre, le gouvernement a reporté le paiement de sa part du financement des études découlant des renvois à la Commission.

Conclusion

Une odyssée qui remonte loin dans le temps

122. Planifier et assurer le développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent représentent un défi formidable pour les gouvernements du Canada. Depuis des décennies, l'état du bassin et le rendement des gouvernements font l'objet d'études et de débats en profondeur, en particulier pour ce qui concerne les Grands Lacs. Diverses parties intéressées, y compris des institutions internationales, des universitaires, des scientifiques, des représentants de l'industrie, des environnementalistes, des syndicats et les Premières nations, ont produit des centaines de rapports et formulé des centaines de recommandations.

123. Dans notre vérification, nous avons voulu constater comment le gouvernement fédéral a géré les importantes menaces à l'environnement du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. La présente section a pour objet de résumer nos principales constatations, de faire ressortir les tendances communes et de signaler au Parlement les questions qui ont, à notre avis, une importance particulière.

Des réalisations remarquables à ce jour

124. D'un point de vue historique, des réalisations remarquables ont eu lieu dans le bassin, et celui-ci a été à l'origine d'un grand nombre d'innovations. Nous avons souligné plusieurs points forts de l'activité fédérale et des domaines qui se distinguent par les progrès qui ont été réalisés :

- Une infrastructure complexe d'institutions, de lois, de politiques et de programmes a été mise en place.
- Des accords ont été négociés, des partenariats ont été noués et des collectivités ont été mobilisées.
- Nous comprenons mieux, d'un point de vue scientifique, les menaces qui pèsent sur le bassin et les écosystèmes en général.
- Les quantités de certains contaminants chimiques et biologiques rejetés dans l'air, dans l'eau et sur terre ont été réduites.
- Le lac Érié, considéré autrefois comme une zone morte, a été réanimé.
- Certaines espèces en péril et certaines populations de poissons sont en voie de se rétablir. Des milieux humides et des paysages ont été restaurés et protégés.
- L'érosion du sol a ralenti, grâce, en partie, à l'adoption généralisée de méthodes de conservation du sol.
- Les volumes d'ingrédient actif des pesticides ont diminué, notamment en Ontario.

125. Bien qu'il soit difficile de cerner précisément la contribution du gouvernement fédéral à ces progrès, il faut reconnaître son influence positive. Fonctionnaires, scientifiques et autres ont fait preuve d'un leadership et d'un dévouement peu communs. Dans certains cas, l'apport du fédéral peut être observé directement : élaboration de politiques, négociation d'accords,

financement de projets, aide apportée à des collectivités. Dans d'autres, il est moins évident, notamment en raison de l'intervention de nombreux organismes et de nombreuses personnes.

Principales constatations et préoccupations

126. La pièce 5 résume, d'un point de vue plus général, les faiblesses de la stratégie du gouvernement de même que ses forces qui confèrent à ce dernier des assises solides pour ses efforts à venir. Le passé a engendré bon nombre de défis, mais ceux que réserve l'avenir seront encore plus imposants. Jusqu'ici il s'agissait de naviguer en eaux relativement calmes, mais très bientôt il faudra franchir des eaux tumultueuses. Cela dit, on trouvera ci-après nos grandes préoccupations à cet égard.

Des questions importantes sont négligées

127. De façon générale, le gouvernement fédéral connaît les menaces actuelles et futures qui pèsent sur le bassin. Au fil du temps, il y a réagi en prenant des centaines d'engagements sous diverses formes, auprès de la population. Certains sont fondés sur des accords internationaux ou des lois fédérales ou énoncés dans des politiques gouvernementales. D'autres proviennent de stratégies ministérielles de développement durable, de discours de ministres ou de la réponse donnée par le gouvernement à divers rapports. Pour chaque domaine d'intérêt et chaque question que nous avons examinés, nous avons voulu vérifier si le gouvernement donnait suite à ses déclarations, s'il tenait ses engagements auprès des Canadiens.

128. La position du gouvernement n'est pas toujours évidente. Dans l'ensemble, nous sommes gravement préoccupés par le manque de transparence et de clarté des engagements et des priorités du gouvernement. De nombreux engagements sont formulés en des termes vagues et généraux qui ne peuvent être mesurés. D'autres engagements sont périmés; bien qu'ils existent toujours sur papier, dans la pratique ils ont été abandonnés depuis longtemps.

129. Des engagements qui ne sont pas respectés; des politiques qui ne sont pas mises en œuvre. Les résultats de notre vérification indiquent que tantôt le gouvernement fédéral a respecté ses engagements, tantôt il ne les a pas tenus. De nombreux engagements d'importance sont restés sans suite. Face à des priorités multiples et à un financement grandement réduit, les ministères mettent un frein à leurs activités. À plusieurs égards, les progrès sont marqués par la lenteur. Dans certains cas, l'absence de progrès est largement connue, le gouvernement en ayant lui-même fait état.

130. Des priorités trop nombreuses compte tenu des ressources. Les conséquences d'un financement en diminution et instable nous sautent aux yeux. Comme nous le précisons dans nos observations sur les programmes Grands Lacs 2000 et Saint-Laurent Vision 2000, les ministères ont eu du mal à remplir leurs obligations à cause des compressions budgétaires. Cela est particulièrement vrai du programme Grands Lacs 2000 : une grande partie du financement promis n'a jamais été reçu et les budgets ont été sabrés. Le plan d'aménagement soigneusement préparé s'est désagrégé, à mesure que les ministères se retiraient tout simplement du programme. Le programme

Saint-Laurent Vision 2000 a également subi des compressions, bien que moins importantes par rapport au programme Grands Lacs 2000. Les compressions budgétaires fédérales ont également touché des programmes autres que ceux qui concernaient l'écosystème.

131. Même si le gouvernement fédéral a bien réussi son programme de réduction du déficit, notre vérification a révélé de nombreux écarts

Pièce 5 **Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes**

Activités	Forces	Faiblesses
Planifier	Il a acquis une bonne connaissance des nombreuses menaces qui pèsent sur le bassin.	Nombre d'engagements et de priorités à l'égard des principales menaces à la durabilité du bassin sont formulés en des termes vagues et généraux, et les résultats sont difficiles à mesurer.
	Il a élaboré des plans et déterminé les priorités pour bon nombre de questions.	Plusieurs des effets souhaités à long terme pour le bassin n'ont pas été déterminés et les plans connexes n'ont pas été élaborés.
		Le financement diminue, il est instable et n'est pas suffisant pour permettre de respecter tous les engagements.
Utiliser des outils	Il a conçu et mis en œuvre une gamme d'outils en vue de régler des questions particulières touchant le bassin.	Seulement certains des outils du gouvernement fédéral sont utilisés.
		Le gouvernement n'a pas évalué si les outils qu'il utilise sont suffisants pour permettre de gérer les menaces qui pèsent sur le bassin.
		On n'a pas élaboré une approche cohérente et concertée à l'échelle du bassin pour régler les questions qui touchent le bassin.
		Les activités scientifiques du gouvernement fédéral sont affaiblies. Il existe des lacunes importantes en matière de connaissances scientifiques nécessaires pour comprendre et gérer les menaces qui pèsent sur le bassin.
Collaborer avec d'autres	Il a établi des partenariats efficaces à l'échelle locale, provinciale, fédérale et internationale.	Les rôles et les responsabilités, à savoir qui est responsable de quoi, ne sont souvent pas clairs.
	Il a suscité la participation de citoyens de la région.	Les mécanismes de responsabilisation des partenaires pour faire en sorte que les objectifs fédéraux se concrétisent, sont faibles.
Obtenir des résultats	Il a réalisé des gains à l'égard de plusieurs enjeux.	Bon nombre des principaux engagements n'ont pas été respectés; bien des initiatives centrales n'ont pas été menées à terme; les ministères dispersent leurs efforts.
Surveiller et faire rapport	Il a recueilli et diffusé de l'information sur divers sujets.	Les données recueillies pour comprendre la nature et les tendances des principales menaces qui pèsent sur le bassin sont insuffisantes et incohérentes.
	Il a élaboré des indicateurs environnementaux.	Il n'y a pas de coordination en ce qui concerne la définition d'indicateurs de l'état des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent.
	Il a élaboré des indicateurs pour mesurer le rendement.	On n'a pas analysé ni démontré de quelle façon les activités du gouvernement fédéral ont contribué à améliorer la durabilité du bassin.
		L'information communiquée au Parlement et aux autres parties n'indique pas clairement les progrès réalisés par le gouvernement fédéral.

Saint-Laurent Vision 2000 a également subi des compressions, bien que moins importantes par rapport au programme Grands Lacs 2000. Les compressions budgétaires fédérales ont également touché des programmes autres que ceux qui concernaient l'écosystème.

131. Même si le gouvernement fédéral a bien réussi son programme de réduction du déficit, notre vérification a révélé de nombreux écarts

Pièce 5 Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes

Activités	Forces	Faiblesses
Planifier	Il a acquis une bonne connaissance des nombreuses menaces qui pèsent sur le bassin. Il a élaboré des plans et déterminé les priorités pour bon nombre de questions.	Nombre d'engagements et de priorités à l'égard des principales menaces à la durabilité du bassin sont formulés en des termes vagues et généraux, et les résultats sont difficiles à mesurer. Plusieurs des effets souhaités à long terme pour le bassin n'ont pas été déterminés et les plans connexes n'ont pas été élaborés. Le financement diminue, il est instable et n'est pas suffisant pour permettre de respecter tous les engagements.
Utiliser des outils	Il a conçu et mis en œuvre une gamme d'outils en vue de régler des questions particulières touchant le bassin.	Seulement certains des outils du gouvernement fédéral sont utilisés. Le gouvernement n'a pas évalué si les outils qu'il utilise sont suffisants pour permettre de gérer les menaces qui pèsent sur le bassin. On n'a pas élaboré une approche cohérente et concertée à l'échelle du bassin pour régler les questions qui touchent le bassin. Les activités scientifiques du gouvernement fédéral sont affaiblies. Il existe des lacunes importantes en matière de connaissances scientifiques nécessaires pour comprendre et gérer les menaces qui pèsent sur le bassin.
Collaborer avec d'autres	Il a établi des partenariats efficaces à l'échelle locale, provinciale, fédérale et internationale. Il a suscité la participation de citoyens de la région.	Les rôles et les responsabilités, à savoir qui est responsable de quoi, ne sont souvent pas clairs. Les mécanismes de responsabilisation des partenaires pour faire en sorte que les objectifs fédéraux se concrétisent, sont faibles.
Obtenir des résultats	Il a réalisé des gains à l'égard de plusieurs enjeux.	Bon nombre des principaux engagements n'ont pas été respectés; bien des initiatives centrales n'ont pas été menées à terme; les ministères dispersent leurs efforts.
Surveiller et faire rapport	Il a recueilli et diffusé de l'information sur divers sujets. Il a élaboré des indicateurs environnementaux. Il a élaboré des indicateurs pour mesurer le rendement.	Les données recueillies pour comprendre la nature et les tendances des principales menaces qui pèsent sur le bassin sont insuffisantes et incohérentes. Il n'y a pas de coordination en ce qui concerne la définition d'indicateurs de l'état des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. On n'a pas analysé ni démontré de quelle façon les activités du gouvernement fédéral ont contribué à améliorer la durabilité du bassin. L'information communiquée au Parlement et aux autres parties n'indique pas clairement les progrès réalisés par le gouvernement fédéral.

importants entre les engagements qu'il avait pris et les ressources qu'il consacrait à leur réalisation. Il est évident que l'ampleur des engagements fédéraux dépasse les ressources disponibles. Il faut donc rajuster soit les uns soit les autres.

132. Mais un financement réduit n'est pas la seule raison qui explique pourquoi le gouvernement manque à ses principaux engagements. L'exercice restreint des pouvoirs fédéraux, des fonctions élémentaires de gestion et de reddition de comptes qui laissent à désirer et la dynamique des relations fédérales-provinciales en sont d'autres raisons.

133. Les rapports présentés au Parlement et à d'autres. Notre vérification a permis de relever de nombreux cas de rapports incomplets présentés à la population, à certains organismes internationaux (p. ex., la Commission mixte internationale) et aux parlementaires. Il faut apporter des améliorations importantes à plusieurs facettes de l'information communiquée, notamment à l'égard des aspects suivants : les crédits budgétaires et les dépenses; les progrès réalisés par rapport aux engagements précis; l'état du bassin. À ce propos, un système intégré de présentation de cette information pourrait se révéler avantageux.

Absence de stratégies fédérales relatives aux enjeux clés

134. De nombreuses menaces auxquelles le bassin est exposé à l'heure actuelle existent depuis des décennies, et bien des pressions dont il est l'objet ne disparaîtront pas; les gens exigent beaucoup de l'environnement. L'expérience nous montre qu'il ne faut jamais cesser d'être vigilants; il faut en outre une vision à long terme, des interventions soutenues, de la recherche et une surveillance, ainsi qu'un financement stable à la mesure des engagements. Les programmes fédéraux présentent peu de ces aspects.

135. Nous avons constaté plutôt une approche à court terme à l'égard de la plupart des enjeux. Le gouvernement procède par étapes pour montrer qu'il marque des progrès : un peu plus de recherches, une nouvelle étude, un nouveau règlement, un autre plan de rétablissement des espèces. Ces mesures sont nécessaires, mais elles font que la population a du mal à saisir l'orientation prise, le but visé. Il n'existe pas de vision à long terme à l'égard de nombreux enjeux dans bien des programmes que nous avons examinés.

136. Nous ne prétendons pas que le gouvernement puisse concevoir une solution universelle qui mettra fin à tout besoin d'intervention. Certains problèmes ne se prêtent pas à une telle solution. Toutefois, nous sommes d'avis qu'il est nécessaire d'élaborer un plan à long terme qui respecte la capacité de l'écosystème et qui, en même temps, réponde à une certaine vision et prévoie des mesures concrètes, une définition claire des rôles, l'affectation des ressources à une fin particulière et des démarches de suivi. À l'heure actuelle, même si l'engagement du gouvernement fédéral envers une activité ou un résultat particulier est clair, il arrive que son rôle à long terme et celui des partenaires avec lesquels il assure la gestion du dossier ne le soient pas.

137. **Une perspective à l'échelle du bassin.** Les Grands Lacs et le Saint-Laurent forment un seul bassin hydrographique dont les limites naturelles échappent aux distinctions politiques. Le gouvernement fédéral occupe une place qui le rend particulièrement apte à constater les risques globaux et à décider des priorités ayant trait au bassin dans son ensemble, mais il ne le fait pas. Aucun organe fédéral n'énonce un point de vue concerté et cohérent sur les enjeux clés qui concernent les deux régions du bassin. Les programmes régionaux axés sur l'écosystème sont relativement isolés les uns par rapport aux autres. Les représentants des deux programmes axés sur l'écosystème ont relevé des activités qui, si elles étaient mieux intégrées, profiteraient à l'environnement.

Les activités de recherche scientifique ainsi que les systèmes de surveillance et de mesure sont faibles

138. **En cas de dérive, quelqu'un saura-t-il s'en apercevoir?** Une espèce disparaît, le sol d'une ferme est emporté par l'eau de ruissellement, les effluents d'une ville ne sont pas traités, une zone de terres humides est perdue, une espèce envahissante altère l'écosystème, un rivage est grugé par l'érosion : individuellement, chaque cas n'est pas critique. De nombreux scientifiques s'inquiètent plutôt de l'effet cumulatif de ces facteurs sur le bassin.

139. La capacité de déceler et de mesurer le changement influence directement la qualité des décisions à prendre. Il faut disposer d'une information scientifique de qualité pour pouvoir comprendre le fonctionnement élémentaire des écosystèmes. De plus, ces renseignements sont nécessaires à l'évaluation de l'efficacité des interventions passées et à la détection de tendances et de problèmes nouveaux qui pourraient justifier des interventions à venir.

140. Plusieurs de nos vérifications antérieures ont révélé que le gouvernement avait de la difficulté à effectuer les recherches et les contrôles scientifiques nécessaires. Nos travaux sur la biodiversité, le changement climatique, les substances toxiques et le smog ont abouti à des conclusions semblables. Le gouvernement a souvent affirmé qu'il assurera le leadership en matière scientifique pour soutenir la prise de décisions, mais la présente vérification nous oblige à formuler une conclusion déjà connue : les décideurs sont loin de posséder l'information essentielle dont ils ont besoin.

141. Cela n'étonnera personne. Plusieurs rapports et études de la Commission mixte internationale, de la Conférence sur l'état des écosystèmes lacustres (CEEL), d'organismes de recherche scientifique, ainsi que des publications du gouvernement même (notamment le rapport provisoire de 2001 du groupe de travail sur un système canadien d'information environnementale) ont mentionné et déploré l'état lamentable de l'information scientifique provenant du gouvernement fédéral. En effet, la plupart des évaluations scientifiques de l'état du bassin portent une mise en garde concernant les données incomplètes et non uniformes utilisées. La réduction du financement de la recherche et des contrôles scientifiques a aggravé une situation déjà détériorée.

142. Des indicateurs constituent une partie de la solution mais il faut une coordination. Une part du défi en matière scientifique consiste à décider de ce qu'il faut mesurer. Cela explique le mouvement récent en faveur de l'élaboration d'indicateurs fondamentaux de l'état de l'environnement et du développement durable dans le bassin, ailleurs au Canada, et même, de par le monde. Comme nous le mentionnons dans le chapitre, même après des années d'activité, les travaux sont encore en bonne partie aux étapes préliminaires. Nous jugeons inquiétant le manque de progrès.

143. Cependant, nous trouvons encore plus préoccupante l'absence d'une approche uniforme de la part du gouvernement fédéral. Des activités distinctes sont en cours en vertu des deux programmes axés sur l'écosystème des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Bien que les défis à relever soient essentiellement les mêmes, l'un et l'autre programmes suivent leur propre cours, et la coordination entre les deux est insuffisante.

144. Absence d'indicateurs fondamentaux. L'information recueillie à l'intention du public et du gouvernement n'est pas suffisante pour juger si l'état du bassin s'améliore ou s'il s'aggrave dans l'ensemble. Mais avant tout et par-dessus tout, le gouvernement fédéral parvient difficilement à montrer la relation entre ses activités et interventions et l'amélioration de l'état du bassin.

145. Il y a beaucoup à faire pour comprendre le fonctionnement des écosystèmes. Au cours de la seconde moitié du XX^{e} siècle, la science a permis de mettre clairement en évidence les rapports réciproques entre différentes composantes de l'environnement. Des recherches de pointe menées par des Canadiens et d'autres scientifiques ont permis de comprendre beaucoup mieux le fonctionnement des écosystèmes aquatiques et terrestres. On a ainsi pu élaborer des solutions fondées sur la connaissance scientifique comme les restrictions à l'égard de l'utilisation du phosphore et des pesticides rémanents. Mais aujourd'hui, au moment où se fait sentir plus que jamais le besoin de recherches scientifiques fondamentales, par exemple, pour comprendre l'importance et les effets du changement climatique, de la perturbation du système endocrinien ou encore de la diversité génétique, ces recherches diminuent en nombre. Dans certains domaines, tels que les eaux souterraines et les habitats du poisson, les activités de cartographie fondamentale sont fragmentées et incomplètes, à cause de l'indécision et de l'incertitude qui ont persisté pendant des années au sein du gouvernement fédéral quant à la désignation des responsables. Dans d'autres domaines, comme celui des pêches, le gouvernement n'est même pas certain du type d'activité scientifique dont il a besoin.

L'évolution et le déclin du rôle fédéral

146. La gestion de la durabilité du bassin exige des interventions concertées de nombreux gouvernements, industries et particuliers. On ne peut s'attendre à ce que le gouvernement fédéral se charge de tout. Cependant, on peut s'attendre à ce qu'il se concentre sur son rôle distinct, énonce explicitement

et ouvertement ce dont il est responsable et utilise les divers pouvoirs et ressources dont il dispose.

147. Le rôle du gouvernement fédéral est restreint en partie par des contraintes constitutionnelles. Toutefois, le gouvernement a choisi de le restreindre encore davantage. Il n'utilise pas les pouvoirs et les instruments législatifs dont il dispose. Au cours des dernières décennies, et surtout depuis dix ans, le rôle fédéral s'est transformé et le gouvernement s'est retiré de nombreux champs d'activité. Il renonce à son rôle de leader en faveur d'un rôle de facilitateur, passe de plus en plus de la décision à la consultation, de l'action à l'étude, de l'intervention directe à une dépendance envers d'autres parties.

148. Le recours grandissant au partenariat : un travail qui reste à faire. L'importance d'établir et de maintenir des liens est un thème qui revient souvent dans les travaux de notre bureau. Il est nécessaire d'établir des liens entre le gouvernement fédéral et les autres intervenants dans le bassin, de même qu'entre les ministères et les programmes fédéraux.

149. Dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, le gouvernement fédéral s'est efforcé d'établir les liens qui manquaient avec ses partenaires, au Canada et à l'étranger. Il existe maintenant de nombreux partenariats efficaces. Mais cette situation, à son tour, a soulevé des questions fondamentales concernant le rôle du gouvernement pour ce qui est de surveiller les interventions de ses partenaires et de veiller réellement à ce que les objectifs fédéraux et nationaux soient réalisés.

150. Tous les ministères qui mènent des activités ayant trait au bassin doivent s'engager de manière plus directe. Le gouvernement fédéral doit s'appliquer davantage à établir des liens internes. Bien qu'il ait réalisé d'importants progrès en reconnaissant les relations entre les enjeux et les programmes particuliers, il ne les a pas véritablement intégrés ou liés les uns aux autres. Les programmes demeurent morcelés et cloisonnés. Si les ministères fédéraux reconnaissent le besoin d'un effort concerté pour gérer les « questions horizontales », nous croyons qu'il existe un sentiment répandu selon lequel il incomberait avant tout à Environnement Canada de protéger le bassin.

151. Les questions difficiles : là où le gouvernement n'ose pas s'aventurer. Des principes comme « le pollueur payeur », « la précaution d'abord », « prévenir plutôt que guérir » et « la prévention de la pollution » sont des thèmes courants des politiques et des programmes importants du gouvernement fédéral. En les exprimant, le gouvernement donne l'impression qu'il est déterminé à appliquer ces principes. Mais les applique-t-il vraiment? Utilise-t-il les ressources dont il dispose pour garantir la réalisation des tâches à accomplir à cet égard?

152. Notre vérification a révélé bien des cas où le gouvernement fédéral n'exerçait pas pleinement ses pouvoirs législatifs. Dans les secteurs où le gouvernement utilise des instruments législatifs, il ne se préoccupe pas de l'interaction des divers programmes, de la façon dont les politiques et

programmes environnementaux divers pourraient mieux s'appuyer réciproquement et se compléter. Sous d'autres aspects, le gouvernement fédéral ne s'est pas muni des outils scientifiques ou stratégiques nécessaires.

153. L'inaction du gouvernement fédéral face à bon nombre des questions soulevées par la présente vérification pose la question essentielle du rôle que joue le gouvernement. En quoi est-il utile de prendre des engagements à l'échelle nationale ou internationale si, dans certains cas, le gouvernement est incapable de les tenir? Lorsque le gouvernement fédéral a conclu l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, par exemple, il avait l'obligation de veiller à ce que des mesures soient prises. Il a décidé de compter sur les autres, et lorsque les autres n'ont pas agi, il n'a pas assumé le leadership. À notre avis, le gouvernement fédéral demeure responsable de l'accomplissement de ce qui doit être fait. Il doit maintenant assumer la responsabilité de ses engagements ou les modifier.

L'avenir : tracer la voie du développement durable

154. Personne ne contestera que le bassin constitue une ressource cruciale pour la population du Canada. Il est tout aussi certain que des menaces et des pressions constantes, croissantes et changeantes pèsent sur lui. Cependant, son état représente-t-il une crise environnementale? Cela dépend largement de la perspective adoptée.

155. D'un certain point de vue, l'état des lacs et du fleuve — surtout comparativement à d'autres bassins hydrographiques de la planète — témoigne de la résolution et de la capacité des Canadiens de gérer le bassin en tenant compte de l'avenir. Les gouvernements ont mis en place un ensemble complexe d'institutions, de lois et de programmes qui visent à gérer les conditions actuelles et à assurer l'avenir. L'expérience du passé témoigne de l'aptitude des Canadiens à résoudre les crises lorsqu'elles se manifestent.

156. D'autres perspectives conduiront à des conclusions différentes. Le niveau actuel de leadership, d'innovation, d'activité scientifique et de diligence n'est plus aussi élevé qu'auparavant. Le sentiment dominant est la complaisance et non l'urgence, la résignation et non l'inspiration.

157. Le bassin dont hériteront nos enfants sera bien différent de celui d'aujourd'hui. Le défi que pose le développement durable est notamment celui de veiller à ce que l'avenir soit porteur et sûr. À notre avis, le gouvernement fédéral ne parvient pas à se mettre au diapason des besoins à venir. Certes la tâche d'assurer la durabilité du bassin n'est pas l'apanage du gouvernement fédéral; plusieurs autres gouvernements et organismes doivent aussi prendre des mesures en ce sens. Néanmoins le gouvernement fédéral a un rôle essentiel et distinct à jouer à cet égard. Nous nous tournons vers le gouvernement fédéral pour qu'il fixe le cap et l'itinéraire à suivre (vision, énoncés de politique, plans), prévoie les difficultés et les obstacles qui pourraient survenir (solides activités scientifiques et de surveillance), se dote d'instruments appropriés (moyens d'intervention et programmes intégrés), et dans un effort concerté, en collaboration avec ses partenaires, mobilise le savoir-faire et les équipes dont il a besoin pour mener la barque à bon port.

Recommandations et réponses du gouvernement

158. Dans les sections suivantes de ce chapitre, nous présentons nos recommandations sur chaque domaine d'intérêt. Nous pensons qu'à un niveau plus général, les points suivants représentent des éléments que le gouvernement fédéral peut améliorer :

- Prendre des engagements précis en vue de faire face aux principales menaces quant à la durabilité du bassin.
- Financer adéquatement ses engagements.
- Exprimer clairement les résultats visés à long terme pour le bassin en les traduisant en des plans d'action concrets.
- Le cas échéant, utiliser une approche systématique, à l'échelle du bassin, pour les questions touchant l'ensemble du bassin.
- Réévaluer si les outils législatifs et autres sont suffisants pour gérer les menaces qui pèsent sur le bassin.
- Reconstituer ou acquérir les connaissances scientifiques nécessaires pour comprendre et gérer les menaces qui pèsent sur le bassin.
- Établir un système uniforme de collecte de données qui permettra de comprendre la nature et les tendances des principales menaces qui pèsent sur le bassin.
- Analyser et montrer de quelle façon les activités du gouvernement fédéral ont amélioré la durabilité du bassin.
- Renforcer les mécanismes redditionnels établis avec les partenaires pour assurer la réalisation des objectifs du gouvernement fédéral.
- Préciser qui est responsable de quoi au sein du gouvernement fédéral.
- Communiquer au Parlement et aux autres parties une information donnant une image claire des progrès réalisés par le gouvernement fédéral.

Réponse interministérielle conjointe

La réponse suivante constitue un effort de collaboration des ministères auxquels s'adressent les recommandations de cette vérification (Environnement Canada, Pêches et Océans, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Santé Canada, Ressources naturelles Canada, l'Agence Parcs Canada et le ministère des Affaires extérieures et du Commerce international). Des réponses aux recommandations individuelles ont également été préparées par les ministères concernés de façon spécifique.

Le Bureau de la commissaire a réalisé une analyse poussée des enjeux et des arrangements institutionnels complexes qu'impliquent l'élaboration et la mise en œuvre de programmes gouvernementaux mettant l'accent sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Il a également analysé la multiplicité des intérêts et des pressions qui influencent ce bassin. Le chapitre cerne les défis que constitue la gestion du bassin et montre le besoin continu d'une approche de gestion intégrée qui engage les gouvernements aux niveaux national et international, ainsi que les partenaires principaux.

Le bassin des Grands lacs et du Saint-Laurent est maintenant plus propre qu'il ne l'a été au cours des 50 dernières années. On peut attribuer une partie de ce résultat à l'approche écosystémique utilisée dans la gestion des menaces auxquelles le bassin fait face, approche qui continue à être utilisée comme un modèle à l'échelle mondiale. Cette approche reconnaît la corrélation directe et indirecte entre les systèmes écologiques, la santé des collectivités et la force de l'économie. Cette approche impliquant plusieurs secteurs et compétences a mis — et continue à mettre — à l'épreuve la capacité des organisations à trouver une voie commune, à partager l'information et les ressources, à adopter des processus intégrés de prise de décision et à mettre collectivement en œuvre des politiques et des programmes. Jusqu'à présent, l'expérience a montré que l'approche résulte en une efficience accrue à remplir les engagements fédéraux et en une plus grande efficacité à atteindre les résultats environnementaux visés.

Simultanément, toutefois, la croissance de la population et de l'activité économique de cette région, combinée à la menace du changement climatique, à une consommation accrue de l'eau, à une production plus importante de déchets, à une utilisation intensive des terres et à l'introduction d'espèces envahissantes contribuent à exercer de fortes pressions sur l'écosystème. Ces facteurs exigent que les ministères fédéraux continuent à améliorer leur compréhension des enjeux auxquels le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent fait face. Les politiques et stratégies visant à protéger et à conserver l'eau douce continueront d'évoluer sur la base de partenariats renforcés et de l'action communautaire. Elles fourniront aux Canadiens de l'information sur les objectifs, les actions et les progrès accomplis dans la résolution des questions prioritaires. Les ministères fédéraux feront fond sur les initiatives écosystémiques et travailleront à l'échelle du bassin, en partenariat avec les provinces de l'Ontario et du Québec — qui ont des responsabilités majeures — ainsi qu'avec les autres intervenants, de façon à progresser sur la voie durable dans tout le bassin.

Le but de la nouvelle entente Canada-Ontario, ainsi que de la nouvelle collaboration avec la province de Québec est de mettre en place les mécanismes interministériels requis et d'améliorer la capacité du gouvernement fédéral à régler les problèmes et menaces liés à l'écosystème du bassin. Le maintien et l'élargissement de ces initiatives répondront à plusieurs des recommandations formulées par la commissaire pour améliorer et renforcer les régimes de responsabilisation et de gestion supportant les programmes du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Les menaces qui pèsent sur l'écosystème continueront d'être examinées du point de vue de l'efficacité du cadre politique et législatif actuel, de la capacité scientifique, de la recherche, des implications en matière de données et de surveillance ainsi que des ressources financières disponibles.

L'eau — Nos recommandations

159. Nos constatations montrent que le gouvernement fédéral doit fixer ses priorités en matière d'eau douce et clarifier ses engagements afin de les atteindre. En collaboration avec ses partenaires, il doit élaborer des plans réalistes assortis d'échéanciers et d'une responsabilisation claire, s'en tenir à ses plans, et fournir de l'information ouverte et transparente sur les résultats atteints.

160. Recommandation. Environnement Canada devrait réévaluer son rôle et énoncer clairement ses responsabilités et ses engagements en matière de gestion des eaux douces dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Le Ministère devrait aussi préciser l'engagement auquel il s'attend de la part d'autres ministères fédéraux, notamment en ce qui concerne les points suivants :

i. parachever les interventions requises pour faire retirer les secteurs préoccupants de la liste;

ii. assainir les sédiments contaminés dans les secteurs préoccupants et autres endroits du bassin où ils constituent un problème environnemental important;

iii. élaborer des plans d'aménagement panlacustre pour les Grands Lacs;

iv. promouvoir la notion de « tarification réaliste » telle qu'énoncée dans la Politique fédérale relative aux eaux.

Réponse d'Environnement Canada

D'accord. Les politiques et stratégies visant à protéger et à conserver l'eau douce continueront d'évoluer sur la base de partenariats renforcés et de l'action communautaire. Elles fourniront aux Canadiens de l'information sur les objectifs, les actions et les progrès accomplis dans la résolution des questions prioritaires. Le nouvel Accord Canada-Ontario sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs décrit clairement les engagements pour cinq ans des gouvernements fédéral et provincial, y compris ceux d'Environnement Canada. Le Ministère est en train d'élaborer, avec ses partenaires fédéraux, un protocole d'entente qui définit les rôles et obligations des différents ministères. Les annexes détaillées de l'Accord énumèrent les engagements particuliers de chaque gouvernement pour la réalisation des objectifs et l'obtention des résultats. Des plans de travail quinquennaux détaillés, qui seront élaborés et mis à jour chaque année, fourniront une meilleure description des rôles et obligations des gouvernements fédéral et provincial.

Au cours des derniers mois, Environnement Canada a entrepris des consultations avec d'autres ministères fédéraux dans le cadre d'un processus visant à mettre en œuvre un plan d'action pour le Saint-Laurent en 2003, après la phase III actuelle. D'autres consultations sont prévues pour l'automne 2001 avec les ministères du Québec.

i. *D'accord. L'annexe sur les secteurs préoccupants, de l'Accord Canada-Ontario, décrira les engagements particuliers de chaque ordre de gouvernement quant aux mesures à prendre en vue de retirer de la liste les secteurs préoccupants.*

ii. *D'accord. L'annexe sur les secteurs préoccupants comprend des résultats précis concernant les sédiments contaminés. Les mesures correctrices touchant les sédiments contaminés qui se trouvent dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, mais en dehors des secteurs préoccupants, ne seront pas prises directement par Environnement Canada. Le Ministère déterminera cependant quels sont les sédiments contaminés du bassin qui constituent des sources de polluants nocifs et élaborera des stratégies de gestion des sédiments.*

iii. *D'accord. L'annexe sur les plans d'aménagement panlacustre décrit les engagements particuliers de chaque ordre de gouvernement quant aux mesures requises pour élaborer ces plans.*

iv. *D'accord. Compte tenu des attributions provinciales et municipales en matière de tarification de l'eau et des eaux usées, Environnement Canada continuera de favoriser une « répartition équitable des coûts de l'eau ». À cette fin, il fournira de l'information sur la tarification de l'eau, la consommation d'eau et les avantages associés à l'utilisation et à la conservation judicieuses de l'eau, et il collaborera avec des partenaires provinciaux et non gouvernementaux de façon à intégrer ces objectifs aux programmes coopératifs.*

161. Recommandation. Environnement Canada, avec dans la mesure du possible la participation d'autres organismes, devrait élaborer des plans d'action clairs pour honorer ses engagements en matière de gestion d'eau douce. Le Ministère devrait aussi élaborer des initiatives pour mettre ces plans en œuvre, en particulier dans les domaines suivants :

i. assainir les sédiments contaminés, en collaboration avec les provinces et l'industrie dans la mesure du possible;

ii. promouvoir une tarification réaliste de l'eau, gérer la demande d'eau et traiter les eaux d'égout des municipalités (ce volet pourrait inclure un appui des programmes de financement administrés par le Secrétariat du Conseil du Trésor ou d'autres ministères fédéraux);

iii. améliorer la qualité de l'eau dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, par l'entremise de plans d'aménagement panlacustre ou d'autres plans de gestion exhaustifs, comme l'indique la *Loi sur les ressources en eau du Canada*.

Réponse d'Environnement Canada

i. *D'accord. L'assainissement des sédiments contaminés n'est toutefois pas la responsabilité d'Environnement Canada uniquement. Des plans d'action précis pour les initiatives d'assainissement des sédiments contaminés seront élaborés et mis en œuvre là où il est possible d'obtenir l'accord et les fonds nécessaires des gouvernements fédéral et provinciaux, de l'industrie et, s'il y a lieu, des collectivités locales.*

En vertu de l'annexe sur les secteurs préoccupants du nouvel Accord Canada-Ontario, des plans de travail annuels seront élaborés pour régler le problème des sédiments contaminés hautement prioritaires dans les secteurs préoccupants qui requièrent un assainissement.

ii. *D'accord. Environnement Canada maintiendra ses programmes de sensibilisation et de vulgarisation en vue de fournir l'information et les outils dont peuvent se servir les particuliers et les collectivités pour promouvoir une tarification réaliste de l'eau, comme instrument favorisant la consommation efficace de cette ressource. Les prix et la mesure de la consommation continueront de faire partie des critères de sélection en vue de l'attribution de fonds aux projets proposés, en vertu du programme Travaux d'infrastructure Canada (administré par le Secrétariat du Conseil du Trésor) et des programmes de fonds écologiques de la Fédération canadienne des*

municipalités. Environnement Canada appuiera également les travaux futurs du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) afin d'étudier la question de la demande et de la consommation d'eau.

iii. *D'accord. En vertu de l'annexe sur les plans d'aménagement panlacustre du nouvel Accord Canada-Ontario, des plans de travail annuels basés sur les niveaux de financement existants seront élaborés. Ils comprendront des initiatives de suivi et de réduction des sources ponctuelles et diffuses des polluants critiques connus. Des rapports d'étape bisannuels du Canada et des États-Unis seront préparés pour chaque plan d'aménagement panlacustre, qui comprendra des plans d'action binationaux mis à jour.*

L'amélioration de la qualité de l'eau dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent exige une approche concertée, multi-instances entre le Canada et les États Unis, et ne peut être accomplie par Environnement Canada uniquement. La prise de mesures perfectionnées visant à améliorer la qualité de l'eau dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent est tributaire des fonds additionnels dont disposera le programme, à la fois au Canada et aux États-Unis.

162. Recommandation. Le gouvernement fédéral devrait recueillir l'information nécessaire pour gérer l'eau douce, et ce de la manière suivante :

i. *Ressources naturelles Canada, de concert avec Environnement Canada, devrait établir une base de connaissances sur les eaux souterraines du bassin qui permette de comprendre leur contribution à la disponibilité d'eau de surface. Il faudrait porter une attention particulière aux aquifères clés, à leur géologie, aux apports potentiels d'eau et aux prélèvements actuels.*

ii. *Environnement Canada devrait recueillir suffisamment d'information sur les contaminants clés dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent et sur leurs sources, afin de fixer les priorités d'action.*

Réponse conjointe d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada

i. *D'accord. Ressources naturelles Canada et Environnement Canada ont entrepris des projets visant à améliorer la compréhension des questions relatives aux eaux souterraines dans le bassin des Grands Lacs. Ressources naturelles Canada, par l'entremise de la Commission géologique du Canada (CGC), a effectué des recherches sur les eaux souterraines dans les principales zones du bassin comme la moraine d'Oak Ridges; d'autres études du genre sont aussi prévues. En outre, Ressources naturelles Canada a l'intention de répertorier et de délimiter d'autres aquifères régionaux dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, en coopération avec des partenaires provinciaux. Ces plans font partie de la stratégie nationale des eaux souterraines actuellement préparée par un comité national spécial sur les eaux souterraines.*

Environnement Canada fait aussi des recherches sur les eaux souterraines dans les Régions et à l'Institut national de la recherche sur les eaux (INRE). Au cours de l'année écoulée, l'INRE et la CGC ont signé un protocole d'entente afin de collaborer à des recherches sur les ressources en eaux souterraines. Ces dernières représentent une importante source d'approvisionnement en eau dans le bassin et sont aussi essentielles aux écosystèmes aquatiques. Les recherches réalisées dans le bassin porteront sur

ces deux fonctions. Des programmes efficaces de surveillance et de suivi sont indispensables à la constitution d'une base de données appropriée sur les principaux contaminants des plans d'eau.

Réponse d'Environnement Canada

ii. *D'accord. Environnement Canada examine présentement l'état de ses programmes de surveillance à l'échelle nationale en vue de s'assurer que le réseau de surveillance est bien élaboré et financé de façon à atteindre les objectifs établis. La surveillance des Grands Lacs fait partie de cet examen. Les initiatives de surveillance visant à suivre les sources des polluants critiques connus seront entreprises en vertu de l'annexe sur les plans d'aménagement panlacustre, du nouvel Accord Canada-Ontario. Dans cet examen, on évaluera dans quelle mesure chaque compétence doit perfectionner ses programmes de surveillance, afin de fournir une meilleure information sur les principaux contaminants des Grands Lacs et du Saint-Laurent et d'améliorer la prise de décisions et l'établissement des priorités pour les mesures correctrices.*

163. Recommandation. Santé Canada devrait énoncer clairement ses responsabilités dans le bassin en matière de protection de la santé humaine contre les contaminants potentiels de l'eau potable. Dans le cadre de cet effort, il devrait entreprendre, en collaboration avec le Sous-comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable, si possible, de revoir l'état de la qualité de l'eau potable, y compris la conformité avec les lignes directrices pour la qualité de l'eau potable, l'accès du public à de l'information sur la qualité de l'eau potable, et le besoin de normes nationales exécutoires pour l'eau potable.

Réponse de Santé Canada

D'accord. Santé Canada mettra à jour son feuillet de renseignements Votre santé et vous sur les Lignes directrices pour la qualité de l'eau potable, afin d'expliquer aux Canadiens le partage des relations et des responsabilités au Canada en ce qui concerne l'eau potable. Santé Canada documentera également ses responsabilités sur la protection de la santé humaine contre les contaminants potentiels dans les eaux du bassin. Le Sous-comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable, auprès duquel Santé Canada joue le rôle de secrétariat technique, a entrepris un examen de la qualité de l'eau potable au Canada. Le Sous-comité a également commencé à établir un cadre national pour la qualité de l'eau potable, qui touchera des points comme le respect des lignes directrices pour la qualité de l'eau potable et l'accès du public à des renseignements sur la qualité de cette eau. Enfin, Santé Canada a amorcé une consultation avec les provinces et les territoires, notamment par l'entremise du Sous-comité, au sujet du besoin de normes nationales obligatoires pour la qualité de l'eau potable.

L'agriculture

Nos recommandations

164. Selon nos constatations, le gouvernement fédéral, de concert avec les autres responsables, doit travailler plus activement au développement durable de l'agriculture dans le bassin. Une meilleure évaluation, des rôles mieux définis, des interventions ciblées et des engagements plus clairs et mesurables sont nécessaires.

165. Recommandation. Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement Canada devraient évaluer les effets de leurs programmes agroenvironnementaux sur l'environnement du bassin, en particulier dans les secteurs où les dommages à l'environnement s'intensifient ou encore où les progrès sont lents. Ils devraient se servir de cette information pour réévaluer les divers programmes et politiques, et notamment pour déterminer si les activités doivent être intégrées davantage aux initiatives axées sur l'écosystème du bassin.

Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada

D'accord. Agriculture et Agroalimentaire Canada reconnaît le bien-fondé de cette recommandation et continuera d'évaluer le rendement de ses programmes agroenvironnementaux. L'un des défis qui se posent consiste à cerner les impacts environnementaux qui ne sont pas directement liés aux programmes du Ministère et à en rendre compte. Par son travail sur les indicateurs agroenvironnementaux, Agriculture et Agroalimentaire Canada continuera de surveiller les effets de l'activité agricole sur l'environnement. De plus, le travail dans ce domaine lui permettra de mieux élaborer et évaluer ses politiques et ses programmes actuels et nouveaux.

Réponse d'Environnement Canada

D'accord. Environnement Canada améliorera les interfaces de ses programmes avec Agriculture et Agroalimentaire Canada et collaborera avec ce dernier à des initiatives précises visant à mieux comprendre et/ou à atténuer les répercussions environnementales des activités agricoles dans le bassin.

166. Recommandation. Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait veiller à établir clairement les rôles et les responsabilités, à formuler des engagements mesurables et à établir des plans d'action clairs pour le développement durable de l'agriculture dans le bassin. Pour ce faire, le Ministère devrait susciter la participation d'Environnement Canada et des gouvernements provinciaux.

Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada

D'accord. Agriculture et Agroalimentaire Canada travaille avec ses partenaires provinciaux, territoriaux et autres à établir un cadre stratégique agricole intégré qui, entre autres priorités, portera sur la protection de l'environnement. À leur conférence de Whitehorse (Yukon) tenue le 29 juin 2001, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'Agriculture sont parvenus à un accord de principe sur un plan d'action relatif à un cadre stratégique agricole. Ce plan d'action vise à accélérer l'adoption de saines pratiques environnementales dans les fermes et précisera les indicateurs, les objectifs, les échéances et les approches nécessaires pour atteindre les objectifs de protection de l'environnement. Pour préparer et appliquer ce cadre, il faudra qu'il y ait coordination avec les ministres de l'environnement et de la santé. On peut trouver ce plan d'action à www.agr.ca/cb/news/2001/n10629bf.html.

De plus, le Ministère travaille avec Environnement Canada à l'établissement d'un protocole d'entente visant à clarifier les responsabilités d'Agriculture et Agroalimentaire Canada dans la mise en œuvre de l'Accord Canada-États-Unis

relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, l'Accord Canada-Ontario sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs et la réalisation des objectifs du programme fédéral canadien du bassin des Grands Lacs 2020.

167. Recommandation. Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait veiller à ce qu'une information adéquate, y compris des indicateurs agroenvironnementaux et des données sur les sols, soit disponible pour orienter l'action et mesurer les progrès à l'égard de l'agriculture durable dans le bassin.

Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada

D'accord. Agriculture et Agroalimentaire Canada a mis sur pied un groupe de travail dans le cadre du Programme national d'analyse et de compte rendu de la santé agroenvironnementale. Son objectif est de suivre le travail qui se fait sur les indicateurs agroenvironnementaux dans le but d'évaluer les progrès du secteur dans la protection de l'environnement et de veiller à ce qu'une information stratégique soit continuellement fournie pour l'élaboration des politiques.

De plus, Agriculture et Agroalimentaire Canada, en collaboration avec ses partenaires, dirigera le développement et le maintien d'un Système national d'information sur les terres et les eaux, accessible par Internet. Grâce à cette initiative, les municipalités ainsi que d'autres utilisateurs des terres et planificateurs auront accès à une information qui les aidera à prendre des décisions écologiques dans le domaine de la gestion des terres.

168. Recommandation. Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait faire en sorte que ses priorités de recherche correspondent à ses objectifs environnementaux et qu'elles soutiennent l'élaboration de ses politiques. Le Ministère devrait en outre s'assurer que ses objectifs environnementaux soient pris en considération lorsqu'il détermine et évalue ses activités de recherche.

Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada

D'accord. Agriculture et Agroalimentaire Canada a établi des équipes nationales regroupant plusieurs directions générales. Quatre équipes travaillent dans l'optique de la priorité environnementale du Ministère. Leur travail porte sur les thèmes suivants : élaboration d'une stratégie intégrée sur l'environnement; état de l'environnement; impact de l'agriculture sur l'environnement; gestion et intendance de l'environnement. Par l'entremise de ces équipes et d'autres mécanismes en place, Agriculture et Agroalimentaire Canada reverra régulièrement ses activités de recherche pour s'assurer qu'elles l'aident à atteindre ses objectifs environnementaux et qu'elles soutiennent l'élaboration de ses politiques.

De plus, pour s'assurer que ses objectifs environnementaux sont pris en compte dans l'évaluation et la sélection des projets de recherche, Agriculture et Agroalimentaire Canada s'est doté d'un nouveau système de gestion des études. Grâce à ce système, il sera plus facile d'évaluer et d'approuver les projets de recherche ainsi que d'en faire le compte rendu. Ainsi, chaque étude sera évaluée à l'aide d'une série bien précise de critères, comme son « attractivité » et son respect des règlements. L'« attractivité » mesure les avantages à escompter d'une recherche fructueuse, y compris les suivants : les bienfaits potentiels pour l'environnement; une incidence nulle ou

positive sur l'environnement; et l'acceptation de la technologie d'un point de vue social, politique et environnemental. Le respect des règlements indique si l'évaluation environnementale est nécessaire.

169. Recommandation. Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait examiner de façon périodique les répercussions environnementales des programmes de soutien du revenu fédéraux-provinciaux et mener une évaluation environnementale de ces programmes avant qu'ils soient appliqués.

Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada

D'accord. Conformément aux impératifs de la Loi sur la protection du revenu agricole *(LPRA), Agriculture et Agroalimentaire Canada examinera périodiquement les impacts environnementaux des programmes fédéraux-provinciaux de soutien du revenu. Chose plus importante, dans sa Stratégie de développement durable de 2001 —* Agriculture en harmonie avec la nature II, *Agriculture et Agroalimentaire Canada s'est engagé à établir, d'ici le 31 mars 2004, un processus officiel pour garantir l'analyse et l'examen des politiques, initiatives et programmes nouveaux et existants dans l'optique du développement durable.*

Comme énoncé dans les principes du programme exposés dans l'Entente cadre fédérale-provinciale actuelle sur la gestion des risques associés à l'agriculture, aucun des programmes réalisés en vertu de l'Entente (qui comprend le Compte de stabilisation du revenu net (CSRN) et le Programme canadien du revenu agricole (PCRA)) ne devraient nuire à la bonne gérance de l'environnement. L'application de cette entente nécessite une évaluation des programmes de la part du Canada et des provinces signataires. Cette évaluation doit se faire, entre autres, à la lumière du principe de la bonne gérance de l'environnement et être terminée au plus tard le 31 mars 2002. Le travail sur l'évaluation des programmes est en cours.

Les espèces et les espaces en péril

Nos recommandations

170. Nos constatations mettent en évidence la nécessité d'améliorer les informations de base, d'établir plus clairement les rôles et engagements ainsi que les stratégies, et d'améliorer les rapports sur les tendances et les résultats.

171. Recommandation. Le gouvernement fédéral devrait recueillir de meilleures informations de base sur les espèces et les espaces en péril, et ce de la façon suivante :

i. Environnement Canada, Pêches et Océans et l'Agence Parcs Canada, avec un apport d'autres ministères et organismes fédéraux propriétaires de terres, devraient établir un inventaire détaillé de toutes les espèces en péril sous leur compétence, y compris celles présentes sur les terres fédérales du bassin. Ils devraient rendre cet inventaire accessible au public, dans la mesure où l'information ne compromet pas la protection des espèces.

ii. Environnement Canada devrait évaluer de façon exhaustive l'état environnemental et la gestion des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs dans le bassin.

Réponse conjointe d'Environnement Canada, de Pêches et Océans et de l'Agence Parcs Canada

i. D'accord. Les données sur les espèces en péril sont recueillies par les ministères fédéraux, les provinces et d'autres organismes. Environnement Canada, Pêches et Océans et l'Agence Parcs Canada continueront à travailler avec les détenteurs de cette information à établir une base de données de l'information actuelle sur les espèces en péril et à rendre cette information plus largement accessible. Une base de données plus complète pourra être développée advenant que des ressources additionnelles soient disponibles. L'information recueillie sera mise à la disposition du public, à condition que sa divulgation ne menace pas la protection des espèces.

Environnement Canada supervise la préparation du rapport quinquennal Espèces sauvages 2000: Situation générale des espèces au Canada, *le premier ayant été produit en collaboration avec Pêches et Océans, l'Agence Parcs Canada, les provinces et les territoires en avril 2001.*

Réponse d'Environnement Canada

ii. D'accord. Une évaluation exhaustive de l'état des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs dans le bassin prendra du temps et nécessitera la réaffectation de ressources. Environnement Canada effectuera une telle évaluation par étape, échelonnée sur les cinq prochaines années.

172. **Recommandation.** Le gouvernement fédéral devrait définir les responsabilités et les engagements, et établir des stratégies pour les espèces et les espaces en péril, de la façon suivante :

i. Environnement Canada, Pêches et Océans et l'Agence Parcs Canada devraient veiller à ce que les stratégies de rétablissement élaborées pour des espèces en péril soient pleinement mises en œuvre dans un laps de temps donné. Ils devraient réévaluer la suffisance du financement des mesures de rétablissement et des mesures préventives, et prendre des engagements clairs correspondant au financement offert.

ii. Pêches et Océans devrait, en consultant d'autres parties, clarifier son rôle et prendre des engagements clairs concernant le rétablissement des espèces de poissons d'eau douce en péril.

iii. Le gouvernement fédéral, conseillé par le Forum fédéral sur les milieux humides, devrait choisir un ministère directeur pour la surveillance et l'évaluation des activités fédérales relatives aux milieux humides, ainsi que pour la réalisation des rapports sur ces activités.

iv. Environnement Canada devrait élaborer une stratégie pour assurer une gestion efficace des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs dans le bassin.

v. Environnement Canada, avec la participation d'autres organismes fédéraux, devrait élaborer une stratégie fédérale pour tous les programmes fédéraux d'intendance visant les habitats dans le bassin.

Réponse conjointe d'Environnement Canada, de Pêches et Océans et de l'Agence Parcs Canada

i. D'accord. Environnement Canada, Pêches et Océans et l'Agence Parcs Canada ont adopté un cadre de gestion coopérative pour l'implantation de la stratégie fédérale sur les espèces en péril, incluant les actions de rétablissement. Des réunions régulières de la haute direction sont tenues afin de considérer des stratégies de gestion pour les initiatives liées aux espèces en péril. Des discussions stratégiques portant sur la suffisance du financement, les priorités et les engagements se poursuivront dans le cadre de ces réunions. Les ministères fédéraux fourniront des réponses sur les espèces en péril relevant de leur compétence, ce qui rendra officiels les engagements touchant la protection et la conservation, incluant les échéanciers pour le rétablissement.

Réponse de l'Agence Parcs Canada

i. D'accord. L'Agence Parcs Canada s'efforcera d'adopter une démarche coordonnée et élaborera, à cette fin, des stratégies de rétablissement qui préciseront clairement ses responsabilités et ses engagements, de même qu'un échéancier précis. L'Agence, en collaboration avec d'autres ministères fédéraux, a adopté une stratégie de gestion coopérative visant à coordonner et à intégrer la mise en œuvre des plans de rétablissement et d'autres plans de conservation, notamment la conservation de l'habitat.

iii. D'accord. L'Agence Parcs Canada sera chargée de surveiller et d'évaluer les mesures prises par le gouvernement fédéral concernant les milieux humides situés dans les parcs nationaux et d'en rendre compte, ainsi que de transmettre l'information pertinente au ministère fédéral responsable.

v. D'accord. L'Agence Parcs Canada participera avec d'autres organismes fédéraux à l'élaboration d'une stratégie fédérale plus intégrée pour les programmes fédéraux d'intendance de l'habitat mis en oeuvre dans le bassin.

Réponse de Pêches et Océans

ii. D'accord. Pêches et Océans participe activement à l'élaboration d'ententes bilatérales avec les provinces qui définissent les rôles et responsabilités respectifs des parties en ce qui concerne la protection et le rétablissement des espèces en péril, sous l'égide du Conseil canadien de conservation des espèces en péril. Ces ententes clarifieront les rôles concernant les espèces d'eau douce. Les discussions sur les stratégies de pêche en eau douce du Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture contribueront également à mieux définir les rôles concernant les espèces d'eau douce en péril. Pêches et Océans, en collaboration avec d'autres instances, diffusera des réponses résumant les engagements pris pour la protection et le rétablissement des espèces en péril, y compris les espèces d'eau douce.

Réponse d'Environnement Canada

iii. D'accord. Environnement Canada soumettra cette recommandation au Forum fédéral sur les milieux humides.

iv. D'accord. Environnement Canada élaborera une stratégie de gestion des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs dans le bassin. Cependant, la rapidité avec laquelle sera mise en œuvre la stratégie

doit refléter le niveau de ressources disponibles ainsi que l'appui et la collaboration des propriétaires fonciers et autres partenaires.

v. *D'accord. Environnement Canada consultera d'autres organismes fédéraux en vue de concevoir une démarche plus intégrée concernant les programmes fédéraux d'intendance des habitats dans le bassin.*

173. Recommandation. Pour améliorer les rapports au Parlement et à la population sur la situation des espèces et des espaces en péril, sur les tendances, de même que sur les cibles et les résultats des programmes de protection et de rétablissement de ces espèces, le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que les points suivants soient mis en œuvre :

i. Le ministère directeur pour les milieux humides devrait ajouter, dans ses rapports sur les milieux humides du bassin, des informations sur le financement par le gouvernement fédéral des activités visant la conservation de ces milieux, leur état et les tendances connexes.

ii. Environnement Canada devrait régulièrement faire rapport au public sur la situation des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs du bassin. Ces rapports traiteraient notamment des domaines suivants : état de la santé environnementale des réserves et des refuges, accès du public et utilisation faite par celui-ci, recherches scientifiques, et activités d'application de la législation.

iii. Environnement Canada, avec la participation d'autres ministères et organismes fédéraux, devrait produire un rapport annuel couvrant toutes les activités fédérales relatives à l'intendance des habitats dans le bassin. Ce rapport devrait faire état des progrès dans l'atteinte des cibles, de la situation des habitats et des tendances afférentes, ainsi que des résultats prévus à long terme, de sorte que l'avantage net des programmes d'intendance fédéraux puisse être déterminé.

Réponse d'Environnement Canada

i. D'accord. Environnement Canada appuiera l'élargissement des comptes rendus concernant les milieux humides dans le bassin.

ii. D'accord. Environnement Canada élaborera une stratégie de compte rendu concernant les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs dans le bassin. Une telle stratégie sera élaborée en prenant en considération les ressources. Toutefois, la rapidité avec laquelle cette stratégie sera implantée doit refléter l'importance des ressources disponibles.

iii. D'accord. La surveillance, l'évaluation et le compte rendu touchant les habitats, ainsi que l'évaluation des programmes de conservation de l'habitat seront plus efficaces si les organismes et agences travaillent main dans la main. Environnement Canada a acquis une expérience considérable dans l'établissement des comptes rendus et des évaluations dans le cadre du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, un programme d'intendance pour les oiseaux migrateurs. Environnement Canada applique maintenant cette expérience aux programmes d'intendance nouvellement établis, tel le Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril, établi en 2000–2001, et présentera les résultats sur une base annuelle.

Réponse de l'Agence Parcs Canada

i. *D'accord. L'Agence Parcs Canada fournira au ministère directeur des rapports plus complets sur les milieux humides situés dans les parcs nationaux.*

iii. *D'accord. La surveillance et l'évaluation des habitats, l'établissement de rapports à ce sujet, de même que l'évaluation des programmes de conservation des habitats seront des plus efficaces si les organisations et organismes fédéraux, provinciaux, non gouvernementaux et autres travaillent en collaboration. L'Agence Parcs Canada collaborera avec ses partenaires en vue d'améliorer la coordination et l'intégration de ces activités, de façon à ce que le bénéfice net de tous les programmes de conservation (intendance et aires protégées) puisse être déterminé. Dans la mesure où des fonds supplémentaires seront disponibles, cette approche inclura les rapports sur l'état des aires protégées.*

Les pêches

Nos recommandations

174. Nos constatations révèlent que Pêches et Océans doit élaborer une vision de l'écosystème aquatique qu'il souhaite promouvoir dans le bassin. Il doit en outre définir son rôle et ses responsabilités quant à la sauvegarde et à la protection des pêcheries; offrir une meilleure protection contre les espèces envahissantes; mieux protéger et gérer les habitats du poisson; obtenir l'information scientifique dont il a besoin.

175. Recommandation. Pêches et Océans devrait prendre les mesures suivantes pour assurer la réalisation des objectifs de la *Loi sur les pêches* :

i. Se donner une vision à l'égard des pêches en eau douce qu'il souhaite promouvoir dans le bassin.

ii. Clarifier son rôle en matière de sauvegarde et de protection des ressources halieutiques d'eau douce dans le bassin.

iii. Prendre des engagements clairs et prévoir un financement adéquat relativement aux activités du Ministère.

iv. Mettre en place des régimes de responsabilisation adéquats avec ses partenaires, c'est-à-dire les ministères fédéraux, les provinces et les autres parties intéressées dont il dépend pour atteindre les objectifs de la *Loi sur les pêches*.

v. Surveiller les résultats des activités du Ministère et de celles de ses partenaires et présenter des rapports au Parlement sur la question.

Réponse de Pêches et Océans

i. *D'accord. Toutefois, s'il est essentiel que Pêches et Océans élabore sa vision pour les pêches en eau douce dans le bassin, cela doit se faire en collaboration avec les partenaires fédéraux et provinciaux. Pour ce faire, Pêches et Océans travaille, sous les auspices du Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture (CCMPA), à une stratégie fédérale-provinciale pour les pêches en eau douce en vue d'améliorer l'établissement des priorités et la coordination, entre les gouvernements fédéral et provinciaux, de la gestion des pêches, de la protection de l'habitat du poisson et des travaux scientifiques sur les pêches en eau douce. De plus, Pêches et Océans partage, avec la*

Commission des pêcheries des Grands Lacs et la Commission mixte internationale, la vision d'un écosystème aquatique sain. Pêches et Océans a mis en œuvre un programme plus solide de protection de l'habitat du poisson dans le bassin et collabore avec les provinces pour en coordonner la réalisation.

ii. *D'accord. La responsabilité de Pêches et Océans s'étend à la sauvegarde des ressources halieutiques et de leur habitat dans le bassin. Les gouvernements provinciaux partagent quant à eux la responsabilité de la gestion des ressources halieutiques d'eau douce du bassin. Pêches et Océans s'assure que son rôle est clairement précisé et bien compris dans le cadre des travaux du CCMPA et d'accords comme Grands Lacs 2020 et l'Accord Canada-Ontario sur les pêches.*

iii. *D'accord. Pêches et Océans considère comme prioritaire le fait de trouver des ressources supplémentaires qui lui permettraient de se pencher sur des questions telles que les espèces exotiques, les eaux de ballast, les activités de surveillance ainsi que le programme de lutte contre la lamproie marine. Il passera à l'action en fonction des fonds disponibles.*

iv. *D'accord. Compte tenu de la compétence partagée des pêches en eau douce, les accords de responsabilisation doivent être élaborés en collaboration avec les provinces. Pêches et Océans prendra la recommandation en considération dans le cadre de ses travaux avec le CCMPA, qui constitue une tribune permettant d'améliorer les ententes de responsabilisation et les rapports présentés aux Canadiens. Quant au programme de gestion de l'habitat du poisson, Pêches et Océans a déjà conclu ou est en train d'élaborer des ententes avec la province de l'Ontario, des offices de protection de la nature et d'autres groupes. Ces ententes comprennent des accords de responsabilisation.*

v. *D'accord. Pêches et Océans inclura les travaux de ses partenaires sur la mise en œuvre des ententes de gestion de l'habitat dans les rapports futurs au Parlement qui traiteront de l'administration et de l'application des dispositions de protection de l'habitat du poisson et de prévention de la pollution. Le Ministère tiendra compte de la recommandation pour les rapports sur d'autres activités, dans le cadre de ses travaux avec ses partenaires par le truchement du CCMPA.*

176. Recommandation. Pêches et Océans devrait prendre les mesures suivantes pour veiller à ce que les poissons et leurs habitats soient protégés comme l'exigent la *Loi sur les pêches* et la Politique de gestion de l'habitat du poisson :

i. Évaluer ses progrès par rapport à l'objectif final, celui de réaliser un gain net des habitats du poisson. À cette fin, il devrait, dans un premier temps, contrôler l'efficacité de ses conseils et de ses décisions en ce qui a trait aux projets particuliers.

ii. Mener à terme le renouvellement de son programme de gestion des habitats et en assurer l'application uniforme dans tous les secteurs du bassin.

iii. Définir clairement les interventions qu'il attend d'Environnement Canada en vue de protéger efficacement les poissons et leurs habitats et d'appliquer les dispositions ayant trait à la prévention de la pollution énoncées dans la *Loi sur les pêches*.

Réponse de Pêches et Océans

i. *D'accord. Pêches et Océans établit un cadre de gestion du rendement pour le programme de gestion de l'habitat qui permettra de mesurer les progrès par rapport à l'objectif de gain net des habitats du poisson. Il revient aux promoteurs de surveiller l'efficacité des mesures d'atténuation et de conservation ainsi que les répercussions de projets individuels sur l'habitat du poisson. Le Ministère évalue les résultats de ces études et apporte les rajustements nécessaires.*

ii. *D'accord. Pêches et Océans collabore avec les organismes gouvernementaux provinciaux, d'autres ministères fédéraux, des groupes de l'industrie, des organisations non gouvernementales ainsi qu'avec le public canadien pour mettre en œuvre de façon uniforme son programme renforcé de protection de l'habitat. Cette initiative l'a amené à accroître ses capacités en Ontario et, dans une moindre mesure, au Québec. Pêches et Océans applique les résultats de son examen du programme de l'habitat à ses activités courantes.*

iii. *D'accord. Pêches et Océans collabore avec Environnement Canada pour accroître les capacités en matière de protection de l'habitat du poisson. Le protocole d'entente conclu avec Environnement Canada en 1985 sera examiné bientôt en vue de préciser les rôles respectifs et les attentes des deux ministères concernant l'administration des dispositions relatives à la prévention de la pollution.*

Réponse d'Environnement Canada

iii. *D'accord. Environnement Canada collaborera avec Pêches et Océans et d'autres agences et organismes fédéraux, provinciaux et non gouvernementaux afin de définir clairement les mesures requises pour protéger efficacement l'habitat du poisson au moyen d'un protocole d'entente avec Pêches et Océans et d'autres organismes.*

177. **Recommandation.** Pêches et Océans devrait redoubler ses efforts pour lutter contre les espèces aquatiques envahissantes et en prévenir l'introduction, et ainsi remplir ses engagements, en prenant les mesures suivantes :

i. Lorsque cela est réalisable, élaborer des programmes dont l'objet est d'éliminer les espèces envahissantes dans le bassin ou d'empêcher qu'elles s'y répandent.

ii. Déterminer les menaces posées par les espèces aquatiques qui pourraient envahir le bassin et en évaluer les risques éventuels pour l'écosystème aquatique. Là où le risque est important, élaborer des plans d'action afin d'intervenir, de concert avec d'autres parties intéressées, en cas d'infestation.

iii. Effectuer de nouvelles recherches et proposer de nouvelles méthodes afin de prévenir le rejet d'espèces aquatiques envahissantes avec l'eau de ballast des navires.

iv. Concevoir, avec la participation de Transports Canada, des modifications législatives pour lutter contre les espèces aquatiques envahissantes ou en prévenir l'introduction. (À cet égard, le Ministère devrait consulter les États-Unis en vue d'assurer une action coordonnée.)

Réponse de Pêches et Océans

i. *D'accord. Pêches et Océans convient qu'il s'agit d'une question importante à laquelle il faut porter davantage attention. Le Ministère cerne actuellement les enjeux, notamment les espèces exotiques et l'eau de ballast, en dirigeant une initiative fédérale visant à financer un programme d'élimination ou de traitement de l'eau de ballast, en collaboration avec Transports Canada et Environnement Canada.*

ii. *D'accord. Pêches et Océans croit que la prévention est le meilleur moyen de lutter contre les espèces exotiques. On déterminera les risques importants selon une évaluation scientifique, et des fonds seront demandés afin de mettre en œuvre les plans d'action nécessaires.*

iii. *D'accord. Pêches et Océans a rédigé, en collaboration avec la Garde côtière américaine et Transports Canada, les trois derniers rapports bisannuels sur la qualité de l'eau des Grands Lacs, présentés à la Commission mixte internationale dans lesquels il est signalé que les espèces exotiques posent des risques importants pour les Grands Lacs. Pêches et Océans a aussi participé à l'élaboration d'une stratégie de recherche binationale et à celle de la politique de gestion de l'eau de ballast du groupe de travail sur les espèces aquatiques nuisibles. D'autres méthodes visant à prévenir la libération d'espèces aquatiques envahissantes avec les eaux de ballast comprennent des zones d'échange, l'établissement de technologies d'identification et de surveillance et des études concernant les navires étrangers qui ne transportent pas d'eau de ballast.*

iv. *D'accord. Transports Canada, Pêches et Océans et la Garde côtière américaine ont convoqué un groupe de travail sur les eaux de ballast, dans le cadre de la tribune sur la gestion des voies navigables des Grands Lacs, pour leur demander de formuler des recommandations sur les mesures réglementaires proposées. Transports Canada et Pêches et Océans sont membres du Groupe de travail national sur les eaux de ballast du Conseil consultatif maritime canadien (CCMC) et ils coprésident le Groupe de travail régional des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent sur les eaux de ballast du CCMC. Les deux groupes ont examiné des points particuliers sur les règlements proposés. En ce qui a trait aux mesures réglementaires en vertu de la* Loi sur la marine marchande du Canada, *des instructions relatives à la rédaction ont été fournies au ministère de la Justice en juillet 2001 concernant les eaux de ballast de navires qui entrent dans le système des Grands Lacs et du Saint-Laurent.*

Réponse de Transports Canada

iv. *D'accord.*

178. **Recommandation.** Pêches et Océans devrait prendre les mesures suivantes pour faire en sorte que le Ministère dispose de l'information scientifique dont il a besoin pour s'acquitter de son mandat dans le bassin :

i. Clarifier ses responsabilités en matière de recherche.

ii. Élaborer une stratégie qui guiderait ses recherches et la collecte d'informations d'autres sources.

iii. Faire en sorte que le financement aux fins de la recherche soit adéquat et stable pour répondre aux besoins du Ministère en matière d'information scientifique.

Réponse de Pêches et Océans

i. D'accord. Pêches et Océans tiendra compte de la recommandation pour déterminer les recherches prioritaires que devront effectuer Pêches et Océans et les provinces par le truchement du Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture (CCMPA). Les activités précises seront définies davantage dans l'Entente auxiliaire Canada-Ontario sur les sciences, dans le cadre de l'Accord Canada-Ontario sur les pêches.

ii. D'accord. Pêches et Océans a rédigé des documents qui constituent ensemble une stratégie visant à répondre au besoin de recherches scientifiques et d'activités connexes. Le Ministère a mis en place des mécanismes pour coordonner les efforts liés aux activités scientifiques afin de régler d'autres enjeux prioritaires, notamment les espèces en péril, les espèces aquatiques nuisibles, la gestion des pêches en eau douce, les répercussions des contaminants toxiques et le changement climatique — dont bon nombre de cas touchent le gouvernement fédéral américain et celui des États, de même que des organismes multifédéraux et multiprovinciaux. Pêches et Océans continuera de collaborer avec les provinces et d'autres sources d'information scientifique (universités, secteur privé, etc.) afin de s'assurer que cette information est disponible et sert à évaluer les activités scientifiques courantes ainsi qu'à établir les priorités de celles-ci, en tenant compte des fonds disponibles.

iii. D'accord. Pêches et Océans continuera de s'assurer que les activités scientifiques prioritaires sont suffisamment financées et que les propositions de financement à l'appui des besoins nouveaux seront préparées et présentées en temps opportun.

179. Recommandation. Pêches et Océans devrait accorder un financement stable à la Commission des pêcheries des Grands Lacs. Le Ministère devrait examiner le rendement de ses interventions passées et déterminer le moyen de participer de la manière la plus efficace possible aux activités de la Commission.

Réponse de Pêches et Océans

D'accord. Il importe d'appuyer financièrement la Commission des pêcheries des Grands Lacs. Pêches et Océans fournit déjà des fonds à la Commission pour la recherche et l'administration. Le principal rôle de la Commission est de faciliter la lutte contre la lamproie marine en coordonnant un programme entre le Canada et les États-Unis. La Commission des pêcheries des Grands Lacs a également reçu des fonds des États-Unis.

Initiatives axées sur l'écosystème

Nos recommandations

180. Nos constatations indiquent la nécessité d'appliquer les mesures suivantes : énoncer une description claire et précise des rôles, des interventions et des responsabilités du gouvernement fédéral; améliorer l'information communiquée sur la manière dont les résultats du programme ont contribué à l'amélioration de l'environnement; mieux coordonner les activités à l'échelle du bassin.

181. Recommandation. Environnement Canada, peut-être de concert avec ses partenaires, devrait élaborer et adopter des indicateurs clés communs de l'état de l'environnement du bassin. Il devrait en outre utiliser les indicateurs de rendement des programmes pour renseigner le public et lui montrer comment les résultats du programme renouvelé Grands Lacs 2020 et du programme Saint-Laurent Vision 2000 contribuent aux changements environnementaux.

Réponse d'Environnement Canada

D'accord. Depuis 1997, Environnement Canada collabore avec ses partenaires fédéraux et provinciaux à établir et à mettre en œuvre des indicateurs de la santé des écosystèmes en vue d'évaluer l'état et l'évolution de l'environnement des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Bien que ces programmes aient été mis en place de façon indépendante dans les deux régions, ils comportent certains indicateurs communs, reconnaissant que les caractéristiques environnementales des deux sections du bassin imposent certaines limites à l'utilisation des mêmes espèces biologiques ou des mêmes variables physiques. Les initiatives concernant tant les Grands Lacs que le Saint-Laurent visent à améliorer la détermination et l'intégration des indicateurs communs dans le bassin. Les indicateurs du bassin des Grands Lacs dont les résultats sont présentés à la conférence bisannuelle sur l'état des écosystèmes lacustres, ainsi que ceux qui sont définis dans le cadre du nouveau programme de surveillance de l'écosystème du Saint-Laurent seront examinés afin d'en optimiser l'intégration.

Réponse de l'Agence Parcs Canada

D'accord. L'Agence Parcs Canada collaborera avec d'autres ministères fédéraux en vue de préciser les rôles, les interventions et les responsabilités du gouvernement fédéral et de mieux rendre compte de la façon dont les résultats des programmes contribuent à améliorer l'environnement. L'Agence continuera de participer à des activités coordonnées dans tout le bassin afin d'appuyer les exigences liées à son mandat. Elle participera à l'élaboration d'indicateurs communs de l'état de l'environnement dans le bassin.

182. Recommandation. Avant de mesurer l'évolution de l'environnement, Environnement Canada et ses partenaires devraient consacrer des ressources permanentes, en quantité suffisante, à la surveillance de l'état de l'environnement dans le bassin.

Réponse d'Environnement Canada

D'accord. Environnement Canada examine présentement ses programmes de surveillance à l'échelle nationale afin de s'assurer que les ressources consacrées aux activités de surveillance favorisent un rendement maximum et de relever les lacunes

des activités de surveillance, s'il y a lieu. En vertu de l'annexe sur la surveillance et la gestion de l'information de l'Accord Canada-Ontario, huit ministères fédéraux et trois ministères ontariens examineront régulièrement les besoins courants et nouveaux de surveillance par rapport aux programmes existants et collaboreront afin de combler ces lacunes lorsque c'est possible.

Réponse de l'Agence Parcs Canada

D'accord. L'Agence Parcs Canada finance actuellement ses programmes à même les services votés existants.

183. **Recommandation.** Environnement Canada devrait faire en sorte que le programme Grands Lacs 2020 et l'Accord Canada-Ontario renouvelé définissent clairement les responsabilités et les rôles respectifs des ministères fédéraux et provinciaux ainsi que les ressources dont ils ont besoin pour s'en acquitter.

Réponse d'Environnement Canada

D'accord. Dans le nouvel Accord Canada-Ontario, les engagements quinquennaux des gouvernements fédéral et provincial seront clairement indiqués. Les ressources ne sont pas comprises dans cet Accord. Les plans quinquennaux, qui seront préparés pour chaque annexe et mis à jour chaque année, tiendront compte des activités des gouvernements fédéral et provincial auxquelles des ressources sont affectées, y compris celles des ministères fédéraux dans le cadre du programme Grands Lacs 2020.

Réponse de l'Agence Parcs Canada

D'accord. L'Agence Parcs Canada collaborera avec Environnement Canada afin de préciser son rôle dans le programme Grands Lacs 2020 et dans l'Accord Canada-Ontario renouvelé.

184. **Recommandation.** Dans le contexte du programme renouvelé Grands Lacs 2020, Environnement Canada devrait faire état des dépenses de chaque partenaire fédéral au moins tous les deux ans et établir la corrélation entre ces dépenses et les résultats obtenus.

Réponse d'Environnement Canada

D'accord. Environnement Canada élabore des protocoles d'entente avec ses partenaires fédéraux. Ces protocoles définissent les rôles et responsabilités de chaque ministère. Un des éléments clés de chaque protocole est la préparation de rapports, et les ministères devront s'engager à fournir de l'information annuelle sur les progrès, les réalisations et les dépenses. Ces rapports seront préparés suivant des présentations, des mécanismes et des calendriers établis par les comités de gestion du programme Grands Lacs 2020.

Réponse de l'Agence Parcs Canada

D'accord. Chaque ministère ou organisme devra rendre compte de ses affectations, de ses dépenses et de ses résultats par rapport aux buts et aux objectifs approuvés pour son ministère ou son organisme.

La Commission mixte internationale

Nos recommandations

185. Nos constatations montrent que le gouvernement fédéral doit mieux renseigner, et dans de meilleurs délais, la Commission mixte internationale, donner suite aux recommandations de celle-ci et mobiliser les ressources nécessaires.

186. Recommandation. Le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, avec l'appui d'Environnement Canada et de tous les autres ministères fédéraux qui participent au programme des Grands Lacs ainsi que d'autres partenaires le cas échéant, devraient faire un examen complet des progrès accomplis par le Canada quant à l'application de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et en faire rapport à la Commission mixte internationale conformément à cet accord.

Réponse conjointe du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et d'Environnement Canada

D'accord. Le gouvernement fédéral, en consultation avec celui des États-Unis et la Commission mixte internationale, procède actuellement à l'examen des exigences et des pratiques en matière d'établissement de rapport en vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, afin de renforcer le lien avec les exigences de l'Accord et de s'assurer que les rapports présentés par le Canada sur la qualité de l'eau sont complets.

187. Recommandation. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait établir un processus officiel pour faire en sorte que les recommandations de la Commission mixte internationale soient prises en considération et fassent l'objet d'un suivi systématique.

Réponse du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

D'accord. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international reconnaît que les anciennes procédures de formulation de réponses aux recommandations de la Commission dans le cadre de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs ont parfois été ponctuelles et informelles. Le Ministère, de concert avec d'autres ministères fédéraux, travaillera à la mise en place d'un processus plus formel, plus transparent, opportun et mieux coordonné, afin d'examiner les recommandations de la Commission et d'y répondre.

188. Recommandation. Avant d'effectuer un renvoi à la Commission mixte internationale pour l'examen d'une question, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait s'assurer que le gouvernement fédéral peut dégager les fonds nécessaires sans tarder.

Réponse du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

D'accord. En vertu du Traité des eaux limitrophes de 1909, chaque pays peut demander à la Commission mixte internationale d'enquêter puis de faire rapport sur des questions ou des points litigieux soulevés le long de la frontière. C'est ce qu'on appelle la fonction de renvoi. Selon la nature des questions portées devant les gouvernements du Canada et des États-Unis, la nécessité de les résoudre par

l'entremise de la fonction de renvoi pourrait évoluer avec le temps ou pourrait être immédiate. Si la nécessité de recourir à la fonction de renvoi a évolué, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international est d'avis que le gouvernement du Canada doit allouer des fonds suffisants avant d'entreprendre la procédure. Cependant, dans les cas où une prompte décision de renvoi est requise afin de résoudre d'urgence une question, l'affectation de la somme totale requise avant le renvoi peut ne pas s'avérer toujours faisable.

Dès lors, considérant que les renvois sont un important mécanisme pour régler les questions environnementales d'une manière indépendante et impartiale et considérant que les ministères fédéraux ne reçoivent aucun budget annuel pour l'utilisation de cet outil, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international procède à la réévaluation, en partenariat avec d'autres ministères, de la façon dont le Canada finance les renvois. Suite à cette évaluation, le Ministère recherchera des solutions appropriées, afin de s'assurer que la Commission dispose des moyens nécessaires pour traiter adéquatement les questions qui sont soulevées.

Section 1

INTRODUCTION

INTRODUCTION

Le bassin est un puissant moteur économique du pays . . .

. . . et soutient la qualité de vie des Canadiens.

Source : Bruce Littlejohn

Un milieu unique et menacé

1.1 Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent est le lieu de résidence de 16 millions de Canadiens, de Thunder Bay à Québec, de Severn Sound à Trois-Rivières. Ceux-ci dépendent des ressources abondantes du bassin pour l'air pur et l'eau potable, la nourriture et le logement, la santé, l'emploi, le sport et les activités récréatives. Le bassin, qui contient environ 20 p. 100 de l'eau douce de la planète, est une merveille de la nature et fait l'envie du monde entier.

1.2 Le bassin est également un puissant moteur économique pour le Canada. Ses lacs, rivières et cours d'eau soutiennent la plus grande concentration industrielle du pays. En 1998, le bassin a généré des produits agricoles d'une valeur de 11,8 milliards de dollars, qui ont contribué à nourrir non seulement les Canadiens, mais aussi des gens de partout dans le monde.

1.3 Malgré cela, les Canadiens — et plus de 25 millions d'Américains avec qui ils partagent le bassin — le soumettent à d'énormes pressions : pollution industrielle, municipale et agricole de l'eau; espèces envahissantes de plantes et de poissons; pollution atmosphérique, pluies acides et smog; perte d'espèces utiles et d'aires de biodiversité; changement climatique. La santé des habitants du bassin est menacée par des infections bactériennes, virales et parasitaires; par des contaminants toxiques; et par des produits chimiques qui perturbent le système endocrinien. De plus, les fermetures de plages, les limites fixées pour la consommation du poisson et les mises en garde à l'intention des consommateurs d'eau potable portent atteinte au bien-être social des collectivités du bassin.

Les Canadiens devraient être inquiets

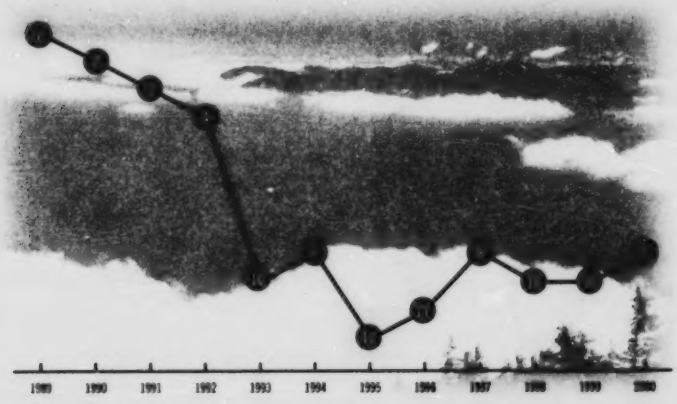
1.4 **Notre santé dépend de celle du bassin.** On peut penser que ce sont les vastes forêts et étendues d'eau douce et les très bonnes terres agricoles qui ont d'abord attiré les pionniers dans cette région. Aujourd'hui, le bassin est bien différent. Marquée par des siècles d'activité humaine intensive jusqu'au XXI^{e} siècle, l'histoire du bassin montre un écosystème naturel altéré par des exigences et des pressions sans cesse plus grandes et changeantes. On y trouve toujours une abondance de ressources naturelles; toutefois, ce n'est plus un écosystème à l'état originel mais une combinaison complexe de secteurs industriels, agricoles, urbains ainsi que d'aires protégées et récréatives. Nous avons transformé le paysage, modifié l'écoulement naturel des eaux et empoissonné les lacs et les rivières. C'est un système hydrologique vieux de 10 000 ans que nous essayons de gérer à notre avantage, et à celui de nos enfants et de nos petits-enfants.

Les Canadiens sont préoccupés — dix ans de sondages

1.5 « L'environnement n'est tout simplement plus une priorité politique ». Nous avons entendu cette affirmation à maintes reprises alors que nous préparions ce chapitre. Et pourtant, cela ne correspond pas à ce que nous avons constaté sur le terrain — des particuliers et des collectivités qui se soucient de leur environnement dans la conduite de leurs activités professionnelles et bénévoles. Nous avons donc examiné les sondages publics menés au cours des dix dernières années afin de connaître les vues des Canadiens sur l'environnement.

1.6 **Les gens se soucient de l'environnement.** Les Canadiens jugent de manière constante que l'environnement constitue l'un des douze enjeux prioritaires. La pièce 1.1 révèle que l'environnement occupait le premier rang de leurs préoccupations en 1989, mais que cette question a graduellement fait place aux problèmes économiques. Ce résultat peut appuyer l'opinion selon laquelle les Canadiens accordent aujourd'hui moins d'importance aux questions environnementales.

Pièce 1.1 Classement de l'environnement parmi les 12 enjeux prioritaires auxquels le Canada doit faire face



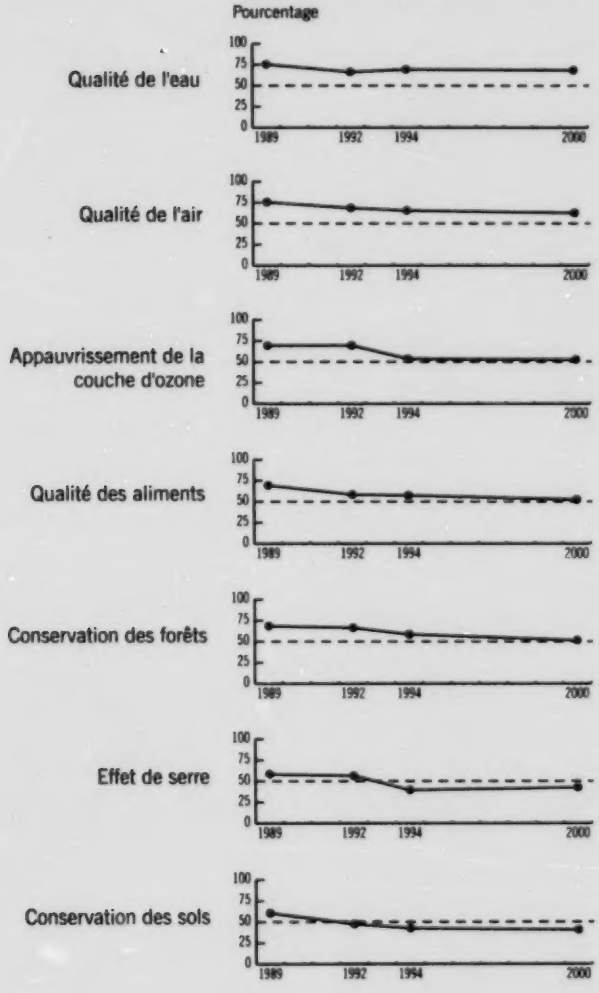
Source : IPSOS-Reid, « Programme des questions d'intérêt public pour les Canadiens », 1988-2000. La question qui a été posée : « En songeant aux enjeux auxquels le Canada doit faire face présentement, lequel pensez-vous devrait recevoir le plus d'attention de la part des dirigeants canadiens? »

1.7 **Les préoccupations s'intensifient.** Des questions plus approfondies donnent toutefois des résultats différents. En effet, 84 p. 100 des Canadiens déclarent qu'ils sont plus préoccupés par l'environnement qu'il y a cinq ans. La pièce 1.2 montre que depuis 1989, la plupart des Canadiens sont quelque peu ou très préoccupés par sept grands enjeux.

1.8 **L'eau vient au premier rang.** La qualité de l'eau est en tête de liste des préoccupations depuis 1994. Des sondages récents révèlent une inquiétude grandissante du public en ce qui concerne l'eau, les espèces en péril et les sites contaminés. Les experts en sondage concluent que l'environnement est une préoccupation continue et sous-estimée.

1.9 On s'attend à ce que le gouvernement assume la responsabilité. Des sondages plus approfondis révèlent aussi ce que les Canadiens attendent de leurs gouvernements. Ainsi, ils ne favoriseraient plus la concertation des efforts du gouvernement, des particuliers, de l'industrie et des groupes du secteur privé, mais souhaiteraient que le gouvernement assume la responsabilité de la protection de l'environnement. Plus de la moitié des Canadiens qui ont répondu à ces sondages croient que les gouvernements fédéral et provinciaux partagent cette responsabilité.

Pièce 1.2 Les Canadiens sont très préoccupés par les questions environnementales



Source : Sondage Gallup, 1989, 1992, 1994 et 2000.
La question posée était la suivante : « Dans quelle mesure les questions environnementales vous préoccupent-elles? »

L'objet de la vérification

Le but de la vérification

1.10 En tant que vérificateurs législatifs, nous avons pour mandat de communiquer à la Chambre des communes les « questions d'importance » liées à la gestion par le gouvernement des enjeux portant sur l'environnement et le développement durable. Compte tenu de l'importance du bassin et des préoccupations des Canadiens, nous avons mené cette vérification afin de répondre à trois questions :

- Quel est l'état du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent?
- Quel rôle le gouvernement fédéral joue-t-il en matière de protection et de préservation de cet écosystème vital, et comment s'acquitte-t-il de ce rôle?
- Comment le gouvernement fédéral peut-il mieux jouer son rôle et promouvoir le développement durable du bassin pour les générations futures?

Les objectifs et critères de la vérification

1.11 Lors de l'examen du rôle et du rendement du gouvernement fédéral dans chacun des domaines d'intérêt, notre objectif de vérification était de répondre aux questions suivantes :

- Le gouvernement fédéral a-t-il rempli son mandat, s'est-il acquitté de ses responsabilités législatives et a-t-il respecté d'autres engagements d'intérêt public?
- Le gouvernement fédéral a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?
- Le gouvernement fédéral a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?

Nos critères de vérification sont présentés à la pièce 1.3.

Domaines d'intérêt

1.12 Au cours des dix dernières années, le Bureau du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable a effectué des vérifications et des études qui portaient sur plusieurs des nombreuses questions liées au développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Mentionnons, entre autres, le changement climatique, les substances toxiques, le smog, l'évaluation environnementale, la biodiversité et les sites contaminés. On trouvera une description de ces questions à l'annexe A. Pour la présente vérification, quatre domaines d'intérêt ont retenu notre attention : l'eau, l'agriculture, les pêches et les espèces en péril.

1.13 **L'eau.** L'eau est l'élément dominant du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Le Canada est incroyablement riche en ce qui a trait aux ressources en eau. La superficie de ses lacs est supérieure à celle de tout autre pays et il dispose de plus d'eau par habitant que tout autre grand pays. Les Canadiens se classent parmi les plus grands consommateurs d'eau du monde, mais ils utilisent moins de deux pour cent de l'eau douce que renouvellent chaque année les cours d'eau du pays.

Pièce 1.3 Objectifs et critères de la vérification

Objectifs	Critères
❶ Le gouvernement fédéral a-t-il rempli son mandat, s'est-il acquitté de ses responsabilités législatives et a-t-il respecté d'autres engagements d'intérêt public?	Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral s'acquitte de ses responsabilités et à ce qu'il respecte les engagements qu'il a pris dans la loi, les accords internationaux, les politiques et plans ministériels, les stratégies de développement durable et d'autres documents semblables. Cela comprend, entre autres, la décision d'adopter une approche écosystémique pour la gestion.
❷ Le gouvernement fédéral a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral applique de saines pratiques de gestion dans les secteurs que nous avons examinés. Ces pratiques de gestion sont notamment les suivantes : • comprendre les risques actuels, les nouvelles menaces et les possibilités; • établir des priorités claires et uniformes pour les programmes; • convertir les priorités en plans qui définissent les résultats escomptés; • évaluer et utiliser les outils appropriés pour atteindre les résultats escomptés; • obtenir et utiliser l'information nécessaire (dans les domaines environnemental, social et économique) à la prise de décisions; • établir des indicateurs de progrès; • utiliser ces indicateurs pour mesurer les progrès; • communiquer l'information et les leçons apprises.
❸ Le gouvernement fédéral a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral utilise les mécanismes appropriés pour gérer les questions que nous avons examinées. Plus particulièrement, nous nous attendions à trouver ce qui suit : • la présentation de rapports crédibles; • l'application de mécanismes redditionnels efficaces entre les ministères et au sein de ceux-ci et, le cas échéant, entre les ministères et d'autres administrations ou organisations; • une transparence adéquate; • la protection de l'intérêt public.

1.14 Les eaux du bassin fournissent l'eau potable, représentent une source d'activités récréatives et sont la force motrice des industries et de l'agriculture. Les lacs et les rivières constituent un habitat aussi bien pour les espèces terrestres que les espèces aquatiques. Dans le bassin, la pollution industrielle, municipale et agricole influe sur la qualité de cette ressource d'importance vitale et a une incidence sur la santé et la qualité de vie. L'intérêt que suscite le prélèvement massif d'eau des Grands Lacs pourrait

Pièce 1.3 **Objectifs et critères de la vérification**

Objectifs	Critères
❶ Le gouvernement fédéral a-t-il rempli son mandat, s'est-il acquitté de ses responsabilités législatives et a-t-il respecté d'autres engagements d'intérêt public?	Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral s'acquitte de ses responsabilités et à ce qu'il respecte les engagements qu'il a pris dans la loi, les accords internationaux, les politiques et plans ministériels, les stratégies de développement durable et d'autres documents semblables. Cela comprend, entre autres, la décision d'adopter une approche écosystémique pour la gestion.
❷ Le gouvernement fédéral a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral applique de saines pratiques de gestion dans les secteurs que nous avons examinés. Ces pratiques de gestion sont notamment les suivantes : • comprendre les risques actuels, les nouvelles menaces et les possibilités; • établir des priorités claires et uniformes pour les programmes; • convertir les priorités en plans qui définissent les résultats escomptés; • évaluer et utiliser les outils appropriés pour atteindre les résultats escomptés; • obtenir et utiliser l'information nécessaire (dans les domaines environnemental, social et économique) à la prise de décisions; • établir des indicateurs de progrès; • utiliser ces indicateurs pour mesurer les progrès; • communiquer l'information et les leçons apprises.
❸ Le gouvernement fédéral a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Nous nous attendions à ce que le gouvernement fédéral utilise les mécanismes appropriés pour gérer les questions que nous avons examinées. Plus particulièrement, nous nous attendions à trouver ce qui suit : • la présentation de rapports crédibles; • l'application de mécanismes redditionnels efficaces entre les ministères et au sein de ceux-ci et, le cas échéant, entre les ministères et d'autres administrations ou organisations; • une transparence adéquate; • la protection de l'intérêt public.

1.14 Les eaux du bassin fournissent l'eau potable, représentent une source d'activités récréatives et sont la force motrice des industries et de l'agriculture. Les lacs et les rivières constituent un habitat aussi bien pour les espèces terrestres que les espèces aquatiques. Dans le bassin, la pollution industrielle, municipale et agricole influe sur la qualité de cette ressource d'importance vitale et a une incidence sur la santé et la qualité de vie. L'intérêt que suscite le prélèvement massif d'eau des Grands Lacs pourrait

avoir des conséquences graves pour l'approvisionnement local et l'utilisation future de l'eau. Il faut faire en sorte de pouvoir continuer à l'utiliser. Pour la présente vérification, nous avons examiné :

- la gestion des contaminants industriels et municipaux (voir la section 3.2);
- la décontamination dans les secteurs préoccupants (voir la section 3.3);
- la surveillance de la qualité de l'eau afin de préserver la santé humaine et celle des écosystèmes (voir la section 3.4);
- le gestion de l'utilisation de l'eau et les prélèvements (voir la section 3.5);
- la planification visant à assurer une bonne qualité de l'eau (voir la section 3.6);
- la stratégie fédérale en matière de gestion de l'eau douce (voir la section 3.7).

1.15 **L'agriculture.** En Ontario et au Québec, l'agriculture se classe au premier rang des activités liées à l'utilisation des terres dans le bassin. Elle représente environ 40 p. 100 de la valeur de la production agricole canadienne. Plus de 100 000 fermes produisent une gamme variée de cultures, qui contribuent à nourrir plus de 16 millions de consommateurs de la région et représentent une partie des exportations du Canada.

1.16 L'agriculture a aussi une incidence considérable sur l'environnement. Elle représente entre 5 p. 100 et 20 p. 100 de la consommation d'eau totale. Elle provoque l'érosion du sol, pollue l'eau et entraîne une perte de diversité biologique, ce qui a des répercussions sur la durabilité à long terme du bassin hydrographique. Lors de nos vérifications, nous avons examiné :

- la gestion du fumier et des engrais (voir la section 4.2);
- les effets de l'érosion du sol (voir la section 4.3);
- les incidences des politiques et des programmes agricoles sur l'environnement (voir la section 4.4);
- les pratiques dans le domaine de l'agriculture écologiquement durable (voir la section 4.5).

1.17 **Les espèces et les espaces en péril.** Les plantes, les mammifères et les poissons ainsi que leur habitat constituent des éléments importants de la diversité biologique du Canada et du bassin. La protection et le rétablissement des espèces en péril, de même que l'intendance de l'habitat faunique, et notamment des milieux humides, font partie intégrante du maintien à long terme de la diversité biologique et de la santé environnementale globale du bassin. Lors de cette vérification, nous avons examiné les points suivants :

- la protection et le rétablissement des espèces en péril (voir la section 5.2);
- la conservation des milieux humides (voir la section 5.3);
- la conservation de l'habitat par l'intendance (voir la section 5.4).

1.18 **Les pêches.** Pour les personnes qui vivent dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, la pêche représente une source d'alimentation, un

moyen de subsistance ou une activité récréative. Chaque année, les lacs et les rivières du bassin fournissent des débarquements de poisson représentant plus de 40 millions de dollars et soutiennent une activité économique s'élevant à 100 millions de dollars. On estime que la pêche sportive dans la partie canadienne du bassin a des retombées économiques additionnelles de quelque 350 millions de dollars par année.

1.19 La santé des poissons et des populations de poissons est un baromètre de la condition des lacs. La pollution chimique dans l'eau a contaminé les poissons, et des mises en garde à l'intention des consommateurs ont été diffusées pour chacun des Grands Lacs et pour le fleuve Saint-Laurent. Le stockage de poissons pour la pêche sportive et la présence d'espèces aquatiques envahissantes ont eu des répercussions énormes sur l'écosystème. Lors de notre vérification de la gestion des pêches, nous avons examiné les points suivants :

- les mesures prises pour s'attaquer au problème des espèces aquatiques envahissantes (voir la section 6.2);
- la protection de l'habitat du poisson (voir la section 6.3);
- le soutien scientifique pour les décisions concernant les pêches (voir la section 6.4);
- la définition du rôle du gouvernement fédéral dans les pêches en eaux douces (voir la section 6.5).

1.20 **Initiatives axées sur l'écosystème.** Nous avons aussi examiné certaines pratiques du gouvernement fédéral au chapitre de la gouvernance et de la gestion des initiatives touchant l'écosystème régional : Saint-Laurent Vision 2000 et Grands Lacs 2000 (voir les sections 7.2 et 7.3).

1.21 **La Commission mixte internationale.** Nous avons vérifié la relation du gouvernement fédéral avec la Commission mixte internationale, compte tenu de la grande influence que cette dernière exerce sur les programmes fédéraux dans le bassin (voir la section 8).

Couverture géographique

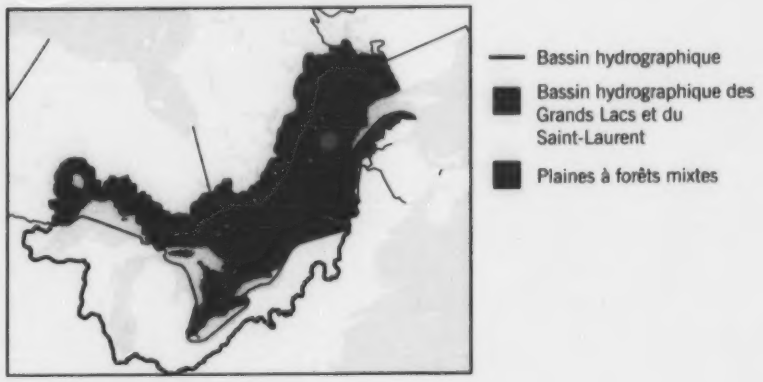
1.22 Du point de vue géographique, notre vérification couvre le système d'eau douce du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, qui s'étend de Thunder Bay à l'ouest jusqu'à la ville de Québec à l'est. Nous avons toutefois mis l'accent sur l'écozone des plaines à forêts mixtes (voir la pièce 1.4).

Autres questions

1.23 Nous avons cherché à brosser un tableau complet et global des dépenses fédérales liées aux questions d'environnement et de développement durable dans le bassin. Cela s'est avéré impossible, en partie parce que les ministères fédéraux ne comptabilisent pas leurs opérations financières à l'échelle régionale. Lorsqu'il y avait de l'information financière sur une activité ou un programme précis qui entrait dans le cadre de notre vérification, nous en avons discuté dans les sections sur le domaine d'intérêt pertinent.

1.24 Lorsque nous avons examiné les stratégies de développement durable les plus récentes du gouvernement fédéral (publiées en février 2001), nous avons constaté qu'on mentionnait très peu le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Néanmoins, les stratégies comprennent des engagements; nous examinons ces derniers dans les sections du présent chapitre relatives aux domaines d'intérêt connexes.

Pièce 1.4 Bassin hydrographique des Grands Lacs et du Saint-Laurent et écozone des plaines à forêts mixtes



Structure administrative du bassin et répartition géographique des compétences

1.25 Peu importe le critère d'évaluation utilisé, la structure administrative, le partage des compétences et le cadre juridique de cet immense bassin hydrographique sont complexes. Ses frontières politiques ne correspondent pas à ses limites géographiques naturelles. De nombreux paliers de gouvernement participent à la gestion des questions d'environnement et de développement durable : deux gouvernements fédéraux, deux provinces, huit États américains, ainsi que des centaines d'administrations régionales et municipales. Dans le cadre de la présente vérification, nous avons examiné seulement le rendement du gouvernement fédéral canadien.

Deux administrations fédérales

1.26 La frontière entre le Canada et les États-Unis divise en deux parties égales tous les Grands Lacs, sauf le lac Michigan qui est situé entièrement aux États-Unis. Notre voisin du sud a une influence profonde sur les lacs. Les Américains représentent près des trois quarts de la population qui vit autour des Grands Lacs; ils consomment plus de 80 p. 100 de l'eau utilisée par toutes les municipalités du bassin et environ 90 p. 100 de l'eau utilisée par toutes les industries du bassin. Les mesures prises (ou qui n'ont pas été prises) par les administrations des deux pays ont des effets sur la santé des lacs. Pour gérer les mesures prises et leurs effets, le Canada et les États-Unis ont signé le Traité des eaux limitrophes (1909) et l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (1972, 1978, 1987). Ils ont créé la Commission mixte internationale pour administrer ces deux ententes.

Le partage des pouvoirs fédéraux et provinciaux

1.27 Étant donné le partage constitutionnel des pouvoirs législatifs, la responsabilité du Canada en ce qui a trait à la protection du bassin est encore plus compliquée. Les deux paliers de gouvernement, fédéral et provincial, ont compétence au chapitre de la protection de l'environnement.

1.28 **Environnement.** Les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* fixent les domaines dans lesquels chaque ordre de gouvernement a compétence exclusive. Toute loi adoptée au niveau fédéral ou provincial doit pouvoir être rattachée soit à un ou à plusieurs des sujets énoncés dans cette loi, soit à un pouvoir énoncé dans la Constitution. Toutefois, celle-ci ne précise pas à qui incombe l'environnement comme tel, à savoir au niveau fédéral ou provincial. Quant au concept de développement durable, il était encore inconnu à l'époque.

1.29 Les pouvoirs du gouvernement fédéral en matière d'environnement relèvent des pouvoirs constitutionnels du Parlement en droit criminel (qui lui permettent d'interdire les activités nuisant à l'environnement); de ses pouvoirs sur les pêches côtières et intérieures, la navigation, l'agriculture, le commerce interprovincial et international; et de son règlement de l'activité des industries de ressort fédéral, notamment l'aviation, les communications et transports internationaux, de même que l'énergie nucléaire. Le pouvoir qu'a le Parlement de faire voter des lois pour « la paix, l'ordre et la saine gestion publique » peut être invoqué pour faire face à une crise environnementale. Ce pouvoir peut également servir de fondement à des interventions nationales lorsque celles-ci dépassent les moyens des provinces, notamment pour lutter contre la pollution.

1.30 Le Canada a besoin de la collaboration des provinces pour donner suite à bon nombre de ses engagements internationaux. Chaque province a des pouvoirs législatifs dans les domaines suivants : l'administration et la vente des terres publiques et des bois et forêts; les institutions municipales; l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières sur son territoire; la production d'énergie électrique, les droits civils et la propriété dans la province ainsi que, de façon générale, toutes les questions de nature locale ou privée sur son territoire.

1.31 **Agriculture.** Tant le Parlement que les assemblées législatives provinciales peuvent adopter des lois sur l'agriculture. Une loi provinciale peut porter sur l'agriculture dans la province. Une loi fédérale concerne l'activité agricole de toutes les provinces ou de l'une d'entre elles. Une province ne peut adopter de loi sur l'agriculture si cette loi est contraire à une loi fédérale à laquelle la province est assujettie.

1.32 La pièce 1.5 précise, pour les enjeux centraux en matière environnement et de développement durable, s'ils sont de compétence fédérale ou provinciale ou de compétence partagée. Les gouvernements fédéral et provinciaux partagent la responsabilité de presque tous les domaines d'intérêt dont traite le présent chapitre — eau, agriculture, espèces et espaces en péril, et pêches.

Pièce 1.5 **Qui est responsable de quel enjeu en matière d'environnement et de développement durable**

Compétence

F principalement fédérale
FP compétence fédérale-provinciale
P principalement provinciale

Enjeu	
Agriculture	
Commerce international	F
Réglementation	FP
Recherches et surveillance	FP
Programmes d'amélioration des pratiques	FP
Normalisation	FP
Air	
Pollution internationale ou transfrontalière	F
Réglementation des polluants atmosphériques	FP
Contrôle et protection de la santé humaine	FP
Eau	
Pollution transfrontalière ou internationale	F
Fleuves et rivières transfrontaliers	F
Exportations d'eau	F
Protection de la qualité des eaux du bassin et du fleuve	FP
Réglementation des effluents industriels	FP
Réglementation des effluents municipaux	P
Qualité de l'eau potable	P
Contrôle du volume des eaux	FP
Gestion de la demande d'eau	FP
Évaluations environnementales	FP
Faune et habitats	
Protection de la faune	FP
Protection des oiseaux migrateurs	F
Rétablissement des espèces en péril	FP
Protection des zones menacées	FP
Foresterie	P
Gestion des déchets	
Déchets domestiques	P
Eaux usées	P
Déchets biomédicaux	P
Déchets dangereux	P
Mouvements interprovinciaux et internationaux de déchets dangereux	F
Sédiments ou sites contaminés	FP

Pièce 1.5 (suite)

Sujet	
Mesures financières et outils économiques	FP
Mines	P
Aménagement du territoire	P
Poisson	
Conservation des poissons d'eau douce	FP
Mesures préventives contre les espèces aquatiques envahissantes	F
Protection des habitats du poisson	F
Octroi des droits de pêche	P
Recherches	FP
Sources d'énergie	
Commerce interprovincial et international	F
Énergie nucléaire	F
Hydroélectricité, pétrole et gaz, charbon, etc.	P
Transports	FP

1.33 **Compétence internationale.** Le Parlement est également habilité à prendre des mesures pour résoudre les questions environnementales dont le Canada partage la responsabilité avec les États-Unis (par contre, le Canada ne peut faire appel à son autorité de conclure des traités internationaux pour se donner des pouvoirs législatifs que ne prévoit pas la Constitution).

Le programme et le cadre institutionnel

1.34 La structure administrative est d'autant plus complexe que les gouvernements fédéraux et ceux des provinces et des États concernés ont un assortiment de traités, d'accords et de programmes sur l'environnement. Il s'agit notamment :

- d'engagements binationaux et internationaux;
- d'accords nationaux entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires;
- de stratégies, de plans et de programmes fédéraux et provinciaux.

1.35 L'annexe B (à déplier) énumère les principaux accords, organismes et programmes se rapportant aux questions traitées dans le présent chapitre. Il convient de remarquer les éléments suivants concernant cette annexe.

- Certains des accords et programmes énumérés s'appliquent à l'échelle du Canada, alors que d'autres n'ont d'effet que dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

Pièce 1.5 **(suite)**

Enjeu	
Mesures financières et outils économiques	FP
Mines	P
Aménagement du territoire	P
Poisson	
Conservation des poissons d'eau douce	FP
Mesures préventives contre les espèces aquatiques envahissantes	F
Protection des habitats du poisson	F
Octroi des droits de pêche	P
Recherches	FP
Sources d'énergie	
Commerce interprovincial et international	F
Énergie nucléaire	F
Hydroélectricité, pétrole et gaz, charbon, etc.	P
Transports	FP

1.33 **Compétence internationale.** Le Parlement est également habilité à prendre des mesures pour résoudre les questions environnementales dont le Canada partage la responsabilité avec les États-Unis (par contre, le Canada ne peut faire appel à son autorité de conclure des traités internationaux pour se donner des pouvoirs législatifs que ne prévoit pas la Constitution).

Le programme et le cadre institutionnel

1.34 La structure administrative est d'autant plus complexe que les gouvernements fédéraux et ceux des provinces et des États concernés ont un assortiment de traités, d'accords et de programmes sur l'environnement. Il s'agit notamment :

- d'engagements binationaux et internationaux;
- d'accords nationaux entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires;
- de stratégies, de plans et de programmes fédéraux et provinciaux.

1.35 L'annexe B (à déplier) énumère les principaux accords, organismes et programmes se rapportant aux questions traitées dans le présent chapitre. Il convient de remarquer les éléments suivants concernant cette annexe.

- Certains des accords et programmes énumérés s'appliquent à l'échelle du Canada, alors que d'autres n'ont d'effet que dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

- Comme la vérification ne portait pas sur la gestion de la qualité de l'air, de l'exploitation forestière et des déchets dangereux, l'annexe donne moins de renseignements sur ces questions que sur les domaines d'intérêt vérifiés — eau, espèces et habitats, pêches, agriculture.
- L'annexe B ne mentionne pas les organismes non gouvernementaux qui jouent un rôle de plus en plus important dans la gestion des enjeux portant sur l'environnement et le développement durable.

Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

1.36 Les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis ont signé la première version de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs en 1972. L'Accord continue à exercer une influence prépondérante sur les activités fédérales dans les Grands Lacs. Il a été mis à jour et modifié à plusieurs reprises. Chaque modification a donné lieu à de nouvelles obligations.

1.37 **Un appel à l'« élimination virtuelle » de contaminants particuliers.** Au départ, l'Accord était centré sur la présence de quantités excessives de nutriments dans les lacs. Il fixait des cibles chiffrées en vue de diminuer les rejets de phosphore dans les lacs Érié et Ontario. Des activités de recherche et de surveillance supplémentaires ont permis de définir et de mieux décrire la présence de produits chimiques toxiques dans le bassin et le problème de l'eutrophisation (croissance excessive de plantes aquatiques suivie d'une décomposition qui appauvrissent l'eau en oxygène et la rendent non vivable pour les poissons). Par conséquent, des objectifs et des cibles en matière de gestion environnementale ont été précisés et intégrés à l'Accord révisé en 1978. Les révisions mettaient l'accent sur « l'élimination virtuelle » de certaines substances toxiques persistantes que l'on retrouve dans les Grands Lacs. Les substances en question étaient de plus en plus liées à la détérioration de l'état des poissons et de la faune du bassin. Le nouvel Accord de 1978 dressait la liste des produits chimiques toxiques nécessitant une intervention prioritaire. Il précisait aussi les cibles de réduction du phosphore dans les Grands Lacs.

1.38 **Vers une approche écosystémique.** Les révisions de 1978 ont élargi les objectifs de l'Accord, qui consistaient à restaurer et à améliorer « la qualité de l'eau dans le système des Grands Lacs », pour mettre l'accent sur la nécessité de rétablir et de conserver « l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs ». L'optique de l'Accord est donc passée de la protection des lacs à la protection de l'écosystème. Aux termes de l'Accord, les parties s'engageaient également à entreprendre des activités de surveillance afin d'évaluer le respect des objectifs de l'Accord et les tendances en matière de qualité de l'eau, ainsi qu'à cerner les nouveaux problèmes.

1.39 **Secteurs préoccupants.** L'Accord a été de nouveau modifié en 1987 afin d'exiger des mesures correctives dans des lieux fortement détériorés ou « secteurs préoccupants » en bordure des lacs. La Commission mixte internationale ainsi que les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis, le gouvernement de l'Ontario et les gouvernements d'États

américains ont cerné 43 secteurs géographiques préoccupants auxquels s'applique l'Accord; 17 d'entre eux sont au Canada, dont 5 — situés le long de rivières reliant les lacs — sont partagés avec les États-Unis.

1.40 **Plans d'aménagement panlacustre.** Les modifications de 1987 prévoyaient également l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'aménagement panlacustre. Ces derniers visaient, entre autres, à étendre la portée de la planification grâce au recensement exhaustif des sources de contaminants déversés dans les lacs et à celui des activités qui pouvaient nuire à la qualité de l'eau et à l'intégrité de l'écosystème.

1.41 Lors des modifications de 1987, les annexes de l'Accord ont été remaniées, et le Canada et les États-Unis ont pris les engagements suivants :

- lutter contre la pollution venant de sources diffuses (pollution qui ne vient pas d'une source ponctuelle);
- déterminer la nature et l'étendue de la pollution causée par les sédiments; élaborer des méthodes pour évaluer les répercussions des sédiments contaminés et les possibilités techniques des programmes visant à assainir ces sédiments.

Dix-sept annexes résument les exigences particulières des modifications à l'Accord adoptées en 1987.

La présence fédérale dans le bassin

1.42 La présence fédérale actuelle dans le bassin se traduit de plusieurs façons. Il y a notamment les politiques nationales et les programmes ministériels qui sont appliqués dans les régions. Mentionnons, par exemple, la Politique fédérale relative aux eaux, la Politique nationale sur l'habitat du poisson, des recherches et contrôles scientifiques, des programmes d'intendance environnementale des espèces, ainsi que des programmes d'appui au revenu agricole. Les efforts déployés par les gouvernements fédéral et provinciaux sont coordonnés par l'entremise de l'Accord Canada-Ontario et de l'Entente Canada-Québec. Il y a aussi les initiatives régionales axées sur l'écosystème : le Programme des Grands Lacs 2000 et le partenariat (ou programme) Vision Saint-Laurent 2000. Certaines politiques nationales sont exécutées par l'intermédiaire d'initiatives ayant trait à l'écosystème, d'autres non. Ces initiatives se ressemblent sous bien des aspects, mais elles présentent aussi des différences importantes.

1.43 La façon dont la société envisage les enjeux environnementaux a beaucoup évolué au cours des dernières années. Il en est de même des attentes de la population et des institutions à l'égard des gouvernements, et des réponses présentées par ces derniers au moyens de leurs orientations de politique, de leurs approches et de leurs organismes. Notre travail nous a permis de mieux évaluer l'importance des défis auxquels fait face le gouvernement.

- **Un programme environnemental chargé et changeant.** Les gouvernements cherchent à résoudre des centaines de questions et de menaces réciproquement liées, dont la plupart dépassent les limites politiques classiques. L'approche du passé — axée sur des perturbations

aiguës, aisément constatées et provoquées par des substances uniques — a été remplacée par l'observation de perturbations subtiles, chroniques et de longue durée, causées par de nombreuses substances. L'intérêt pour les questions locales a aussi été remplacé par un intérêt pour les questions d'envergure globale.

- **Des attentes multiples.** Des milliers de personnes et d'organismes essaient d'influencer l'orientation donnée à la politique gouvernementale et le soutien accordé dans le bassin. Il arrive que leurs points de vue convergent mais, le plus souvent, les parties intéressées veulent adopter des approches fort divergentes pour résoudre les problèmes.
- **Des priorités multiples.** La protection de l'environnement n'est pas l'unique demande faite au gouvernement : la réduction du déficit, la croissance économique, la diversification des modes de prestation des services, l'union sociale et le gouvernement en direct sont d'autres domaines pour lesquels les groupes d'intérêts se disputent les rares ressources disponibles.
- **Privilégier l'action volontaire et la prévention.** L'industrie et d'autres parties intéressées incitent les gouvernements à remplacer la réglementation axée sur le « commandement et le contrôle » par un large éventail de formules comprenant les mesures volontaires et les stimulants économiques. Les gouvernements mêmes reconnaissent la nécessité de renoncer à l'approche caractérisée par la réaction et la correction en faveur de la prévision et de la prévention.
- **La participation du public et la transparence.** Le gouvernement fédéral a une « éthique de la consultation » — les ministères sont chargés de consulter le public et les parties intéressées au cours du processus d'élaboration des politiques. Cependant, le public recherche de plus en plus l'occasion de participer de façon continue au processus décisionnel, à l'établissement des priorités et à la cogestion des solutions. Il demande que l'information soit transparente et accessible.
- **Le partenariat et la reddition de comptes efficace.** Le gouvernement possède également une « éthique du partenariat » — tant les gouvernements que le public font la promotion du partenariat pour réaliser les objectifs environnementaux. Cependant, le recours accru à cette formule a amené d'autres préoccupations et a incité les parties intéressées, ainsi que notre bureau, à réclamer des rôles clairement définis, des engagements précis, une reddition de comptes efficace et un régime de rapports ouverts et francs.

Nous regardons le gouvernement fédéral à la loupe

1.44 Pour chacun des domaines d'intérêt couverts dans le chapitre, nous décrivons brièvement les principales responsabilités fédérales et provinciales pertinentes. Toutefois, s'il est clair que les deux ordres de gouvernement partagent la responsabilité en ce qui a trait à la santé du bassin et de sa population, nos commentaires ne portent que sur le gouvernement fédéral et les moyens qu'il prend pour s'acquitter des responsabilités que décrivent les lois, les politiques et les programmes fédéraux.

Objet du présent chapitre

1.45 Le présent chapitre répond à trois questions.

1.46 Quel est l'état du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent? Nous présentons trois perspectives différentes : historique, scientifique et internationale (voir la section 2).

1.47 Quel rôle le gouvernement fédéral joue-t-il dans la protection et la préservation de cet écosystème vital, et comment s'en acquitte-t-il? Nous entamons nos rapports de vérification détaillés sur chaque sujet en faisant un tour d'horizon des questions, du rôle et du mandat du gouvernement fédéral, de nos questions de vérification, de nos conclusions et de nos recommandations (voir les sections 3 à 8).

1.48 Comment le gouvernement fédéral peut-il mieux jouer son rôle et promouvoir le développement durable du bassin pour les générations futures? Nous résumons nos principales observations et conclusions et nous discutons de leurs répercussions. Enfin, nous soumettons quelques idées sur la façon dont le gouvernement fédéral pourrait promouvoir davantage le développement durable dans le bassin (voir la section 9).

Section 2

L'ÉTAT DU BASSIN

Section 2

L'ÉTAT DU BASSIN

Source : Bruce Litteljohn

2.1 Quel est l'état du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent? Il n'y a pas de réponse simple à cette question, et on peut y répondre selon différentes perspectives. Nous en avons choisi trois : historique, scientifique et internationale.

2.2 **Perspective historique.** Une vue instantanée du bassin serait certainement utile, mais ne constituerait qu'un aperçu limité. La photographie accélérée permettrait de mieux en saisir l'état. Si l'on regarde ce qui s'est passé dans le bassin au cours des 100 dernières années, on peut voir les changements dramatiques que la présence anthropique grandissante lui a fait subir. Cela ne signifie pas qu'il faut retourner à une époque plus simple ou à la nature à l'état pur, mais qu'il faut apprendre du passé.

2.3 **Perspective scientifique.** Les scientifiques canadiens et américains s'efforcent de comprendre l'état du bassin. Nous donnons un résumé de leurs constatations et de leurs travaux.

2.4 **Perspective internationale.** Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent est parmi les plus célèbres bassins d'eau douce au monde. Celui de la mer d'Aral est l'un des plus immondes. Que pouvons-nous apprendre de cette catastrophe environnementale?

Bref historique du bassin

Une population en augmentation constante

2.5 Au début du XX^{e} siècle, le Québec comptait 1,5 million d'habitants et l'Ontario, 2,2 millions. La population avait presque quintuplé en 1996 dans les deux provinces; elle s'élevait à plus de 7,1 millions d'habitants au Québec et à 10,7 millions en Ontario.

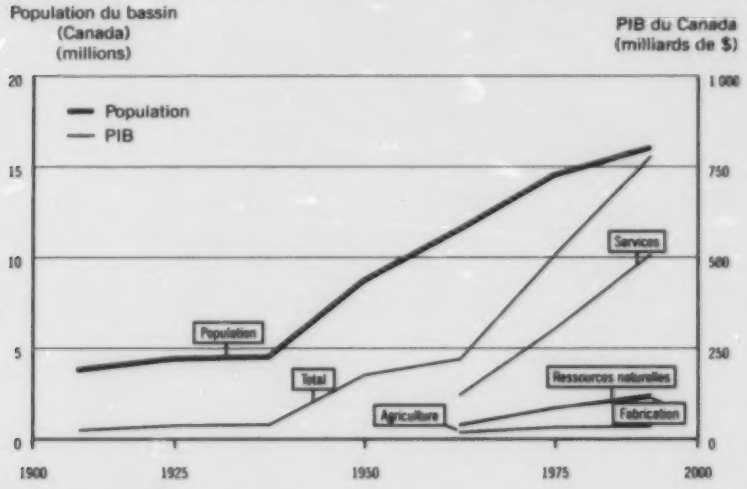
2.6 Non seulement le nombre d'habitants a-t-il augmenté de façon importante, mais leur localisation également. La population, qui était en grande partie rurale au XIX^{e} siècle, s'est déplacée pour se concentrer en milieu urbain. Le Québec s'est peuplé surtout sur les rives du Saint-Laurent, de sorte que près de six millions d'habitants de la province — plus de 80 p. 100 des Québécois — demeuraient sur les rives du fleuve au milieu des années 1990. En Ontario, plus de neuf millions d'habitants — près de 90 p. 100 de la population de la province — demeurent en bordure des Grands Lacs.

Alimentation du moteur industriel

2.7 À mesure qu'augmentait la population, l'activité économique s'est accrue (voir la pièce 2.1). Le bassin, riche en ressources, a alimenté de plus en plus l'économie en matières premières. Ses lacs, rivières et affluents offraient une énergie peu coûteuse et abondante nécessaire à l'expansion industrielle. En 1891, près de la moitié de la main-d'œuvre canadienne était employée dans les secteurs des mines, de l'agriculture, des forêts et de la pêche. Les

usines, profitant d'une énergie peu coûteuse et de la proximité de la ceinture manufacturière des États-Unis, avaient toutefois de plus en plus besoin de main-d'œuvre. De nombreuses usines se sont installées à Windsor, où la construction automobile a débuté en 1904. Les aciéries et les usines de finissage des métaux étaient regroupées sur les rives des lacs Érié et Ontario. En 1911, Toronto était devenue le plus important centre industriel de l'Ontario. L'industrie minière s'implantait au nord-ouest, le long du lac Supérieur. À partir de la fin des années 1800, le chemin de fer a favorisé la croissance de collectivités comme Port Arthur et Fort William (maintenant regroupées sous Thunder Bay), qui deviendraient de grands centres d'exploitation des ressources naturelles.

Pièce 2.1 L'activité économique au Canada et la population dans le bassin augmentent constamment



Source : Statistique Canada

2.8 De nombreuses grandes entreprises du secteur des ressources naturelles se sont établies sur les rives du Saint-Laurent. Sur ses affluents, à la fin des années 1800, le secteur forestier remplaçait les scieries par des usines de pâtes et papiers situées près de centrales hydroélectriques. Plus tard, l'accès à de l'énergie bon marché et abondante, et la possibilité d'acheminer la bauxite importée sur le Saint-Laurent et le Saguenay, ont mené à la construction d'alumineries. De nouvelles collectivités sont apparues au Québec, autour d'importants centres d'exploitation des ressources naturelles. L'industrie était prospère et on a vu l'exploitation minière, la transformation des produits agricoles, le textile et l'hydroélectricité s'ajouter à l'exploitation forestière.

2.9 **Les nouvelles technologies.** Les années 1950 ont annoncé l'âge des produits chimiques. La technologie mise au point en grande partie pour appuyer l'effort de guerre était désormais utilisée pour fabriquer des produits de consommation. Hamilton est devenue un centre sidérurgique dont la capacité dépassait les 2,7 millions de tonnes. De nouvelles matières plastiques et de nouveaux produits pétrochimiques ont amené prospérité économique et meilleure qualité de vie aux habitants du bassin. Il était question d'une

énergie nucléaire « si bon marché qu'il ne servirait à rien d'en mesurer la consommation ».

2.10 La rapidité de l'expansion et de la fabrication des produits chimiques s'accompagnait d'une vigueur du secteur pétrolier. Des raffineries faisaient leur apparition le long de la voie d'eau, à Sarnia, Windsor, Hamilton et Montréal. Les raffineries transformaient en carburant le pétrole brut canadien et américain, en réponse à la demande croissante d'énergie. Elles fabriquaient également les matières brutes utilisées par l'industrie chimique, qui avait elle aussi besoin du transport maritime, de l'eau et de l'énergie en abondance. Des BPC, des engrais chimiques et des pesticides tel que le DDT étaient désormais fabriqués, tout comme des milliers d'autres produits, chimiques ou non.

2.11 **Un mélange de polluants.** Dans les années 1970, le bassin avait acquis une économie diversifiée, dominée par les secteurs des produits chimiques, de l'automobile et des ressources naturelles. Les polluants rejetés dans l'environnement reflétaient cette diversité. Les pratiques en vigueur dans les industries minière et sidérurgique se traduisaient par le rejet d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) et de métaux lourds tels que le mercure, le plomb et l'arsenic. Les dioxines et les furanes étaient associés particulièrement aux incinérateurs. Les usines de pâtes et papiers produisaient des dioxines et des furanes, ainsi que d'autres composés organochlorés. Les BPC étaient liés à l'industrie chimique et se retrouvaient dans les transformateurs et sous forme d'huiles hydrauliques. Des résidus organiques, des nutriments de toutes sortes et de nombreuses substances toxiques étaient déversés directement dans l'eau et l'air du bassin.

2.12 **L'industrie réduit son impact environnemental.** Contrairement à ce qui s'est produit durant les années 1960 et 1970, l'essor économique des 20 dernières années s'accompagne d'améliorations au chapitre de la santé environnementale du bassin. La totalité des émissions de substances volontairement ciblées par l'industrie des produits chimiques est passée de 1 092 tonnes en 1988 à 324 tonnes en 2000. Les niveaux de phosphore diminuent, de même que l'eutrophisation (croissance excessive de plantes aquatiques diminuant la quantité d'oxygène dissous dans l'eau). Les concentrations de produits chimiques toxiques persistants dans le tissu des poissons et de la faune suivent une tendance à la baisse, bien qu'elles se soient quelque peu stabilisées au milieu des années 1990 et que certains produits chimiques soient à présent légèrement en hausse.

2.13 Les améliorations sont attribuables tant à la réglementation qu'à des mesures volontaires et à la mise en marché de produits chimiques moins toxiques. Les déversements des usines de pâtes et papiers dans les lacs et le Saint-Laurent ont été réduits, et il en est de même des déchets solides municipaux par habitant en Ontario. Le nombre de tonnes de déchets par habitant est en hausse au Québec depuis dix ans.

Des terres agricoles parmi les plus riches

2.14 L'agriculture a toujours occupé une place importante dans l'économie du bassin en répondant aux besoins alimentaires d'une population grandissante. Les régions du sud de l'Ontario et du Québec le long de la voie d'eau comptent parmi les terres agricoles les plus riches au Canada. Une grande superficie de cette partie du bassin, appelée écozone des Plaines à forêts mixtes, était déjà cultivée au début du XX^{e} siècle. L'agriculture dépendait alors fortement de la main-d'œuvre, car les tracteurs, les moissonneuses-batteuses et les autres machines agricoles lourdes n'étaient pas facilement accessibles. Les récoltes mixtes des petites fermes polyvalentes ont été remplacées peu à peu par le blé, culture dominante. En 1921, l'Ontario et le Québec comptaient environ 335 000 fermes, d'une superficie moyenne de 120 hectares. Les champs de maïs couvraient plus de 90 000 hectares, et on comptait parmi les animaux d'élevage quelque 4 millions de bovins, 2 millions de porcs et 21 millions de poulets.

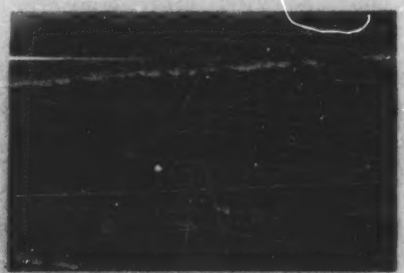
2.15 **L'effet grandissant de l'agriculture**. La croissance démographique a fait augmenter la demande de produits alimentaires. Pour y répondre, il fallait accroître la productivité des terres agricoles et faire venir des aliments d'ailleurs. La hausse du rendement des récoltes allait d'abord être réalisée grâce à la technologie. La mécanisation, la concentration, la spécialisation et l'usage de pesticides et d'engrais chimiques devenaient monnaie courante en Ontario et au Québec. Les terres agricoles canadiennes étaient traitées aux engrais azotés à raison de 11 tonnes par 1 000 hectares en 1931; en 1961, le volume était passé à 38 tonnes. En 1951, le Canada comptait 19 tracteurs et moissonneuses-batteuses par 1 000 hectares, contre 5 seulement en 1931. Le nombre de travailleurs agricoles était de 13 par 1 000 hectares, moins de la moitié de ce qu'il était en 1901.

2.16 En 1970, l'Ontario utilisait plus d'herbicides que n'importe quelle autre province : sa part était de 47 p. 100. Une nouvelle source d'inquiétude, les pesticides, s'ajoutait aux engrais et au fumier, qui étaient des causes connues de l'eutrophisation. On avait établi un rapport entre le DDT et l'amincissement des coquilles d'œuf d'oiseaux, ainsi qu'entre ce pesticide et le déclin des populations d'aigles et de faucons pèlerins dans le bassin.

Une promenade dans le bassin
Aujourd'hui, le bassin est un mélange complexe de beautés naturelles et d'activités anthropiques.

Lac Supérieur

Usine de pâtes et papiers près de Thunder Bay



Canal nord, lac Huron près de Blind River

2.17 De nouvelles espèces, comme le maïs hybride, ont incité les fermiers à convertir des pâturages permanents et des arbustaies en champs cultivés. Le mouvement vers des récoltes spécialisées s'est poursuivi, et la production fruitière a gagné du terrain dans le sud de l'Ontario. Au Québec, le blé a été remplacé par le foin, puis par la polyculture, des grandes cultures et la production laitière. La pasteurisation et les nouvelles techniques de réfrigération ont permis à l'industrie laitière du Québec de prendre un essor. D'activité artisanale, l'agriculture est passée à l'état d'industrie.

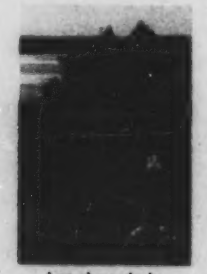
2.18 **L'agriculture aujourd'hui.** L'industrie agricole, véritable dynamo d'envergure planétaire, exerce d'importantes pressions sur l'eau et le sol du bassin. L'épandage d'engrais commerciaux s'est accru fortement de la fin des années 1960 jusqu'à 1985, année où un sommet a été atteint. Il a diminué depuis. Le volume des pesticides utilisés a aussi atteint un sommet dans les années 1980, bien qu'en 1998, plus de 5 000 tonnes d'ingrédients actifs aient encore été utilisés dans la seule province de l'Ontario. Les nouvelles espèces végétales poussent plus vite et offrent un rendement plus élevé, si bien que la tendance des cultures s'en trouve modifiée. Désormais, les Canadiens partagent le bassin avec quelque 4 millions de bovins, 6 millions de porcs et plus de 60 millions de poules et poulets, dont le fumier équivaut aux eaux usées que produiraient quelque 100 millions de personnes.

Des eaux autrefois grouillantes de poissons

2.19 La pêche commerciale, qui a débuté dans les Grands Lacs dans les années 1820, atteignit un sommet dans les années 1890; les prises s'élevaient alors à environ 140 millions de livres. Toutefois, certains signes annonçaient déjà l'épuisement des stocks. Le saumon de l'Atlantique était parmi les victimes les plus remarquables : en 1900, l'une des plus importantes populations de l'espèce au monde avait disparu du lac Ontario et de ses affluents.

2.20 **Des prises en hausse, mais des stocks en baisse.** La pêche commerciale est demeurée viable au cours de la première moitié du XX^{e} siècle, mais au milieu des années 1950, la belle époque était terminée. L'équipement moderne, une meilleure productivité et la diversité des espèces ont toutefois permis de maintenir le niveau des prises. De plus, des cales et des entrepôts

Camp de pêche



Les rives de la baie Georgienne

Sport aquatique dans une région de chalets

réfrigérés ont aidé à améliorer la qualité des produits de la pêche acheminés sur le marché. Le volume des prises des Grands Lacs passa de 35 millions à 50 millions de livres entre 1920 et 1960. Mais les espèces importantes de grande valeur avaient disparu ou presque; les prises étaient composées de plus en plus d'espèces de petite taille et de faible valeur.

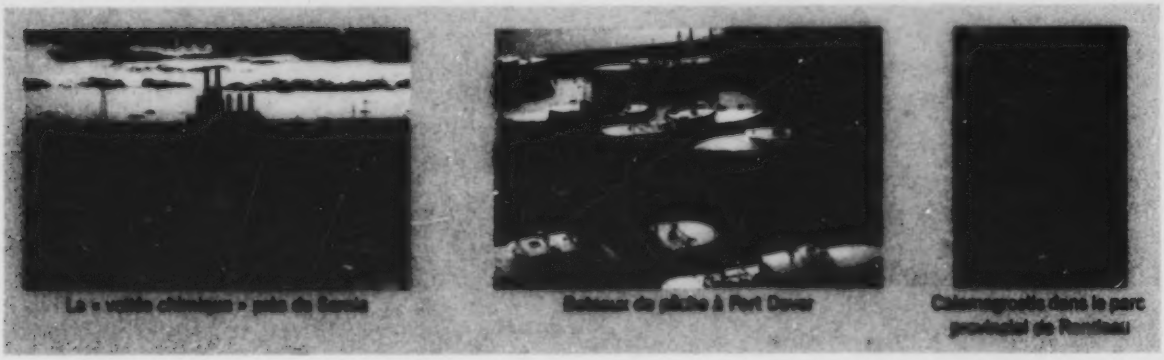
2.21 Les stocks de poisson diminuaient à cause d'une pêche commerciale intensive, de la perturbation des habitats et des ravages faits par la lamproie marine. De 1945 à 1988, environ 16 000 hectares d'environnement aquatique furent touchés entre Cornwall et l'Île-aux-Coudres, en raison du dragage du chenal, du remblayage, de l'assèchement des terres riveraines et de la construction d'installations portuaires et hydroélectriques. Toutes ces activités ont mis en péril l'habitat de l'esturgeon jaune, de l'alose savoureuse, du poulamon, de l'esturgeon noir et de l'anguille. Le bar d'Amérique, autrefois si répandu, a complètement disparu.

2.22 **Une pêche en mutation.** Bien que le lac Érié ne contienne que 2 p. 100 de l'eau des Grands lacs, il offre la plus grande capacité de production de poissons, et près de 80 p. 100 des prises commerciales en proviennent. La survie de la pêche dans le lac Ontario est attribuable en partie à l'ensemencement actif de certaines populations et au rétablissement naturel de certaines espèces grâce à la lutte contre la lamproie marine. Des pêches commerciales demeurent viables à certains endroits, mais elles sont beaucoup plus modestes qu'autrefois. Le secteur de la pêche sportive génère des retombées économiques de quelque 350 millions de dollars par année. Toutefois, on a établi des avis de consommation relativement aux dangereux niveaux de contamination des poissons pêchés dans l'ensemble du bassin.

Les effets sur le paysage

2.23 Le nombre d'inquiétudes à l'égard du bassin a augmenté considérablement tout au long du XX^{e} siècle, et plusieurs préoccupations de longue date sont encore d'actualité (voir la pièce 2.2).

2.24 Même au début du XX^{e} siècle, le paysage commençait à manifester les premiers signes de stress. La végétation riveraine des lacs et des rivières disparaissait, les bords des ruisseaux étaient piétinés et les frayères étaient perturbées. Il s'agissait là des conséquences de l'exploitation des ressources

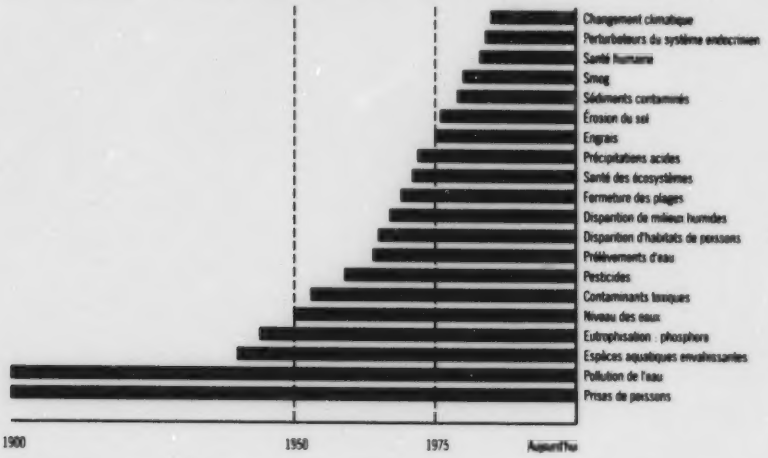


La « voûte chimique » près de Sarnia

Bateaux de pêche à Port Dover

Casse-croûte dans le parc provincial de Pinery

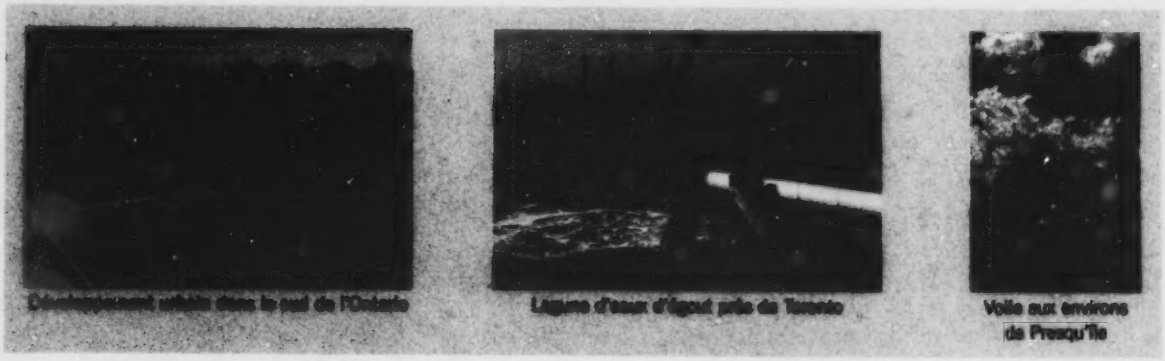
Pièce 2.2 Évolution des préoccupations suscitées par le bassin



Source : Adapté de « Lac Érié : un écosystème en évolution », présentation faite à la CEEL 2000, Environnement Canada.

naturelles. Le déboisement des plaines à forêts mixtes était avancé, et les habitats de la faune en étaient perturbés. Il n'est plus resté que 25 p. 100 de la couverture forestière, principalement sous forme de terres à bois et de peuplements résiduels. La mise en culture des terres boisées a contribué à l'érosion du sol et à la fluctuation des ressources en eau locales. L'assèchement des marais, au profit de l'agriculture, a amorcé une longue tendance vers l'élimination des milieux humides.

2.25 Des milieux humides en disparition — sources de vie essentielles. En 1982, 61 p. 100 des milieux humides des Grands Lacs avaient disparu. La perte, qui s'est concentrée dans le sud de l'Ontario, est due à l'agriculture, à l'expansion urbaine, à l'assèchement et à la pollution. Les milieux humides du Québec étaient menacés pour les mêmes raisons, en plus d'être frappés par divers problèmes comme l'érosion des berges causée par la navigation et l'inondation due à la production d'énergie hydroélectrique. La forte perturbation des milieux humides du Saint-Laurent en a provoqué la détérioration biologique et en a grandement réduit la superficie.



2.26 **L'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent.** L'un des faits les plus marquants de l'histoire du bassin a été la construction et la mise en valeur de la Voie maritime du Saint-Laurent, amorcées en 1954. Des ouvrages avaient été aménagés depuis le début des années 1800 en vue de mettre en communication différentes sections du cours d'eau. Un dernier ensemble d'écluses, de canaux, de barrages et d'ouvrages de régulation ont été construits et la Voie maritime a été inaugurée en 1959. Elle a modifié profondément les rivages, le lit fluvial et les habitats des poissons et de la faune.

2.27 La navigation sur cours d'eau est une activité délicate. De 1978 à 1988, 15 accidents maritimes sur le seul Saint-Laurent ont provoqué des déversements de pétrole, dont deux étaient importants. Au cours de la même période, la Garde côtière canadienne enregistrait 307 déversements accidentels de polluants (produits pétroliers pour la plupart) par des navires sur le Saint-Laurent, principalement dans les ports. La navigation devient à présent difficile à cause de la baisse du niveau des eaux. Au cours de la saison de navigation 2000, certains niveaux des eaux étaient inférieurs à la normale de près d'un mètre, rendant la navigation difficile sur toute la longueur de la Voie maritime. Cette situation oblige les navires à réduire leurs cargaisons pour pouvoir naviguer sans danger. Il en a coûté à peu près 1,2 million de dollars américains par semaine au secteur de la navigation en 1998.

2.28 **La prolifération d'espèces étrangères.** De nombreuses espèces étrangères ou envahissantes de plantes et de poissons se sont implantées dans le bassin. Certaines y ont été amenées volontairement, telles des espèces d'arbres et de cultures. D'autres y ont été introduites par des semences contaminées, le lest de navires, des produits alimentaires et des vêtements. De 1930 à 1959, 33 nouvelles espèces envahissantes se sont établies dans les Grands Lacs et le Saint-Laurent, et ont eu un effet énorme sur l'économie. La lamproie marine, arrivée au début du siècle, a causé des millions de dollars de dommages à la pêche commerciale. Aujourd'hui, on trouve près de 160 espèces envahissantes dans les Grands Lacs.

La pollution des eaux

2.29 La croissance industrielle et démographique et ses effets se sont surtout manifestés dans les lacs Ontario et Érié. Des eaux usées non traitées étaient

Bateau d'excursion dans la région des Mille-Îles, près de Kingston

Voie maritime du Saint-Laurent à Montréal

Navire de recherche

déversées directement dans les lacs pendant une grande partie du XX[e] siècle. Les déchets de l'activité industrielle de toutes les régions du bassin s'ajoutaient aux eaux usées. Au début des années 1900, les métaux lourds étaient une importante source de contaminants rejetés dans les eaux. Les effluents provenant de l'industrie minière et des usines de pâtes et papiers contenaient d'importantes quantités de mercure et de plomb. La contamination au plomb du lac Ontario tripla pratiquement de 1880 à 1920.

2.30 Sont arrivés ensuite les engrais inorganiques et synthétiques qui, ainsi que les déchets industriels et les eaux usées brutes, ont altéré la qualité de l'eau potable et des habitats de poissons. De 1940 à 1960, les BPC ont augmenté de 275 p. 100 dans les sédiments du lac Ontario à cause du rejet direct de produits chimiques industriels dans le plan d'eau. Les concentrations de DDT ont été multipliées par cinq, et même plus, au cours de la même période, surtout à cause des eaux de ruissellement des terres agricoles.

2.31 **Le phosphore — un problème majeur.** Dans les années 1950 et 1960, on a constaté des poussées massives d'algues dans le lac Érié; le taux d'oxygène des eaux du lac était tombé en flèche et les poissons périssaient en grand nombre. Dans les années 1970, les Grands Lacs symbolisaient la détérioration de l'environnement en Amérique du Nord.

2.32 C'est la dégradation poussée et visible du lac Érié qui a le plus provoqué l'inquiétude du public. En 1964, elle a incité la Commission mixte internationale à entreprendre une étude des lacs de la région inférieure. Des études menées au Canada et aux États-Unis ont révélé que l'eutrophisation du lac était le problème central. Le phosphore provenant de détersifs et des eaux de ruissellement contenant des engrais et du fumier s'ajoutaient aux eaux usées brutes, demeurées une cause majeure du problème. Leur effet était amplifié par l'expansion urbaine et l'intensification de l'agriculture dans le bassin.

L'effet sur la santé humaine

2.33 **L'effet sur l'eau potable.** Les municipalités et les industries estimaient que les plans d'eau offraient un moyen commode et efficace de diluer et d'éliminer les déchets. Toutefois, des maladies étaient transmises à la

Flottage du bois près de Trois-Rivières

Ruisseau dans une ferme au Québec

Ville de Québec

Source : Bruce Littlejohn

population par l'eau potable et de grandes épidémies de choléra et de typhoïde ont frappé Toronto au milieu du XIX^{e} siècle. On se rendit compte alors que l'élimination imprudente des eaux usées pouvait provoquer des catastrophes pour la santé publique. En 1910, les risques pour la santé posés par le lac Ontario sont devenus évidents, ce qui incita Toronto à construire sa première installation d'épuration des eaux usées.

2.34 Les eaux usées domestiques étaient pour la plupart déversées directement dans les eaux du bassin sans avoir subi de traitement, à l'endroit même où les municipalités riveraines puisaient leur eau potable. Les efforts visant à inciter les municipalités du Québec situées le long du Saint-Laurent à assainir leurs eaux usées tardaient à venir. Par contre, l'Ontario a commencé à traiter ses eaux avant bien d'autres provinces. Au début des années 1970, la plupart des municipalités ontariennes qui déversaient des effluents dans les lacs avaient mis en place des installations de traitement élémentaire.

2.35 Chaque jour, 3,2 millions de Canadiens utilisent chacun environ 360 litres d'eau du Saint-Laurent. Aujourd'hui, 78 p. 100 des eaux usées de ces ménages sont partiellement ou entièrement traitées avant d'être déversées dans le fleuve. Un meilleur traitement des eaux usées et la gestion de la pollution ont réduit les risques pour les baigneurs.

2.36 Toutefois, d'importantes quantités d'eaux usées sont encore déversées directement dans le Saint-Laurent. En 1992, 140 municipalités produisaient environ 500 millions de litres d'eaux usées par jour. Une étude commandée par Santé Canada en 1991 a conclu qu'environ 35 p. 100 des maladies gastro-intestinales dont ont souffert les personnes qui consommaient l'eau du robinet de Montréal étaient liées à cette eau et auraient pu être prévenues. Santé Canada estime à environ 300 millions de dollars par an le coût des soins de santé attribuable à la pollution de l'eau.

2.37 **L'effet des déversements de produits chimiques.** La fin des années 1960 et les années 1970 ont durement secoué les habitants du bassin. Les conséquences néfastes de l'élimination des déchets industriels n'étaient pas encore bien comprises; le déversement des effluents dans les Grands Lacs et le Saint-Laurent suscitait donc peu de préoccupations. Toutefois, des signes d'anomalies dans les premiers stades de développement chez les oiseaux des Grands Lacs ont donné l'alerte. Il est vite devenu apparent que la chaîne alimentaire au complet contenait des substances toxiques qui s'accumulaient dans le tissu de certains poissons et animaux et atteignaient des niveaux inacceptables.

2.38 En 1971, on a constaté une teneur anormalement élevée en mercure dans la chair des poissons du Saint-Laurent. Des restrictions ont été imposées pour la pêche commerciale dans la plus grande partie du secteur compris entre les limites de l'Ontario et de l'île Verte, au Québec. Le premier avis de pêche récréative a été émis en 1971, et l'Ontario s'est mis à publier un guide semestriel de sécurité de la pêche, qui offrait également des avis de

consommation. Les restrictions étaient le résultat de la contamination aux BPC, au mirex et aux dioxines.

2.39 La pollution a eu un effet sur la pêche, la baignade et l'eau potable. Les eaux usées sont la principale cause de fermeture des plages dans le bassin. En 1971, 19 plages entre Montréal et le lac Saint-Pierre ont été l'objet d'analyses bactériennes. De l'ensemble, une seule, située près de Berthierville, était jugée baignable (son taux de *E. coli* était inférieur à 1 000 par 100 ml; les autres plages dépassaient ce seuil de salubrité).

2.40 Plus de 360 produits chimiques ont été trouvés jusqu'à présent dans l'eau, les sédiments et la faune du bassin. Environ le tiers de ces produits chimiques peuvent avoir des effets toxiques aigus ou chroniques. Les personnes sont exposées aux toxines surtout par les poissons qu'elles consomment et, dans une moindre mesure, par l'eau potable qu'elles boivent.

2.41 Le nombre d'avis concernant certaines espèces recherchées par les pêcheurs récréatifs dans tous les lacs a augmenté légèrement depuis 1993. Les avis ciblent tout particulièrement les peuples autochtones, les minorités, les pêcheurs sportifs, les personnes âgées, les femmes enceintes et les mères qui allaitent.

Les premières interventions publiques

2.42 Tout au long du XX^{e} siècle, les gouvernements réagirent aux préoccupations à l'égard du bassin. À la fin du XIX^{e} siècle apparut un mouvement vers l'adoption d'une politique fédérale des forêts et l'établissement des premières réserves forestières, fédérales et provinciales, pour contrer les effets du déboisement.

2.43 Pour répondre aux inquiétudes causées par l'utilisation abusive et destructrice des ressources et aux problèmes provoqués par l'urbanisation, le gouvernement fédéral mit sur pied la Commission de la conservation en 1909. Celle-ci a fondé ses interventions sur trois principes :

- le droit de chaque Canadien à de l'eau pure, non polluée;
- des restrictions aux usages commerciaux des rivières afin que l'un d'entre eux ne nuise pas aux autres;
- la sauvegarde des ressources naturelles des rivières au profit des futurs utilisateurs.

2.44 En outre, en 1909, la Grande-Bretagne (au nom du Canada) et les États-Unis signèrent le Traité des eaux limitrophes, qui a fixé les principes et les mécanismes de résolution des différends se rapportant à l'eau située le long de la frontière des deux pays. Ses dispositions touchaient surtout à la navigation, au débit et à la circulation libre de l'eau, ainsi qu'à l'utilisation de l'eau des lacs. Une seule petite phrase indique que les signataires convenaient d'éviter de polluer les eaux au détriment de la santé et des biens de l'autre. Il s'agissait néanmoins d'une interdiction sans précédent, qui allait servir de base à d'importantes mesures gouvernementales concernant la qualité des

eaux. Le Traité a aussi conduit à la mise sur pied de la Commission mixte internationale, organisme représentant les deux pays, qui appuie le Canada et les États-Unis dans la gestion des ressources en eau qu'ils partagent. Le Traité confiait à la Commission trois responsabilités à l'égard des eaux limitrophes, y compris les Grands Lacs :

- examiner les demandes dont l'objet était d'utiliser, d'obstruer ou de détourner les eaux d'un côté de la frontière, là où le niveau ou le débit naturels de l'un ou l'autre des côtés en seraient touchés;
- faire enquête et fournir des conseils sur les questions transfrontalières que lui adressaient les deux gouvernements nationaux;
- assurer l'arbitrage de différends concernant les eaux limitrophes qui opposaient les deux gouvernements.

2.45 **La lutte contre les espèces envahissantes.** Au cours des années 1950, des gouvernements canadiens et américains étaient particulièrement préoccupés par l'effet des espèces aquatiques envahissantes sur la pêche commerciale. La lamproie marine posait un problème grave, car ce prédateur très efficace décimait les importantes populations de poissons des Grands Lacs en s'étendant vers l'ouest. La Commission des pêcheries des Grands Lacs fut mise sur pied en 1955 pour répondre au problème : sa mission était d'offrir des conseils sur la pêche et de combattre la lamproie. La population de lamproies a été réduite de 90 p. 100 grâce à l'utilisation sélective de produits chimiques contre les larves dans les cours d'eau. La Commission des pêcheries des Grands Lacs a également fait enquête sur d'autres moyens de réduire la population de lamproies et d'entreprendre le rétablissement des pêches.

2.46 **Les gouvernements se penchent sur la qualité de l'eau.** De nouveaux renseignements ont été recueillis au cours des années 1960 et 1970 ainsi qu'au début des années 1980, mais ils étaient peu réjouissants. L'attention accordée à l'eutrophisation au début des années 1970 a très vite été reportée sur les polluants organiques persistants qui se retrouvaient dans la faune. Les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que les administrations municipales se sont donc concentrés de plus en plus sur la protection de l'environnement.

2.47 Bien que la Commission mixte internationale eût entrepris des études sur la qualité de l'eau dans les années 1910, c'est sa troisième étude importante de la pollution du bassin, lancée en 1964, qui a déclenché l'action gouvernementale. Les constatations de cette étude ont jeté les bases de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs conclu par le Canada et les États-Unis en 1972. Une version remaniée de l'Accord, conclue en 1978, exigeait que l'on cesse de déverser des produits chimiques toxiques persistants.

2.48 Le gouvernement fédéral a conjugué ses efforts à ceux de l'Ontario depuis le premier Accord Canada-Ontario en 1971, précurseur de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, conclu avec les États-Unis en 1972.

2.49 Les programmes fédéraux visant les Grands Lacs ont été regroupés au sein du programme des Grands Lacs, lancé en 1989. Celui-ci en est à sa troisième phase, et l'Accord Canada-Ontario (échu en 2000) est en voie de renégociation.

2.50 Au Québec, le partenariat Saint-Laurent Vision des gouvernements fédéral et provincial a débuté en 1988, afin de s'attaquer au problème de la santé de l'écosystème du bassin fluvial. La troisième phase du partenariat est en cours.

2.51 Vers la fin des années 1970, un éventail d'activités gouvernementales — mesures législatives, règlements, surveillance, application, partenariats industriels, entre autres — avaient permis de réduire les déversements de contaminants dans les lacs et les rivières. Ainsi, le niveau de phosphates du lac Ontario a diminué de 38 p. 100 de 1970 à 1980.

2.52 La *Loi sur les ressources en eau du Canada* de 1985 visait à inscrire dans la législation la gestion intégrée des ressources en eau, mais sa constitutionnalité n'était pas universellement reconnue. En 1987, le gouvernement fédéral a publié la Politique fédérale relative aux eaux afin de protéger et d'améliorer les ressources en eau douce. Cette politique comprend l'engagement d'empêcher les prélèvements massifs d'eau au Canada.

2.53 Les initiatives fédérales d'envergure qui influent sur le bassin. Plusieurs initiatives fédérales d'envergure nationale se répercutent aussi sur l'état du bassin.

2.54 Lorsque le Canada a signé la Convention sur la diversité biologique en 1992, il a convenu d'évaluer l'effet d'espèces étrangères sur les écosystèmes canadiens. En outre, le gouvernement fédéral s'est mis à promouvoir des pratiques agricoles moins nuisibles pour l'environnement, notamment des méthodes améliorées de gestion du sol.

2.55 La première mesure législative visant à protéger légalement les espèces menacées a été proposée en octobre 1996. Une version révisée du projet de loi a été déposée devant le Parlement en février 2001.

2.56 Les interventions gouvernementales continuent d'évoluer. Le gouvernement fédéral a fait beaucoup d'efforts pour résoudre les problèmes du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Aujourd'hui, le bassin est le principal centre d'intérêt de maints comités, programmes, traités, accords et institutions. On met en place des plans de mesures correctives, des plans d'aménagement panlacustre, des approches écosystémiques ainsi que des stratégies de développement durable. Tous se veulent des mécanismes d'intervention pour contribuer à l'amélioration de la salubrité du bassin et de la santé de ses habitants.

Les enseignements tirés

2.57 Nous avons entrepris ce survol historique pour répondre à la question suivante : quel est l'état du bassin? Comme nous l'avons constaté, il a beaucoup changé depuis 100 ans. Dans son neuvième rapport biennal, la Commission mixte internationale disait ceci : « L'environnement des Grands Lacs s'est grandement amélioré au cours des vingt-cinq dernières années. » Cette affirmation est confirmée par la diminution de la pollution, l'adoption de pratiques agricoles plus durables, le rétablissement de certaines espèces et les efforts déployés pour protéger les milieux humides et les habitats vitaux qui n'ont pas été éliminés.

2.58 Nous avons également observé une augmentation des types d'activités anthropiques industrielles, agricoles et autres, ainsi qu'un changement dans la combinaison de ces activités. Cela a eu des conséquences à la fois prévues et imprévues. En outre, si nous voyons se multiplier les nouvelles répercussions sur le bassin, nous avons par ailleurs constaté que certains problèmes persistaient et que d'autres, que l'on croyait réglés, réapparaissaient.

2.59 Toutefois, les conditions locales — une population en hausse, la poursuite de l'expansion urbaine et industrielle, les pratiques agricoles actuelles, la progression des utilisations récréatives — demeurent d'importants problèmes pour l'état du bassin. Il en est de même des facteurs planétaires comme le changement climatique et la migration de polluants atmosphériques de source éloignée.

2.60 Il est important de noter que les succès des 30 dernières années sont dus à d'âpres efforts, ainsi qu'à une attention ciblée et soutenue. Ils sont le fait de moyens scientifiques appréciables acquis à la suite de la sensibilisation à l'environnement qui a eu lieu dans les années 1970. Ces moyens garderont leur raison d'être à mesure que de nouveaux problèmes se manifesteront — par exemple le changement climatique et les perturbateurs du système endocrinien (des produits chimiques qui peuvent nuire à la santé humaine et à celle des écosystèmes en perturbant les systèmes hormonaux) — et tant que l'urbanisation et les progrès technologiques continueront de modifier le paysage du bassin.

Une évaluation scientifique de l'état du bassin

2.61 En 1992, les gouvernements du Canada et des États-Unis ont créé la Conférence sur l'état des écosystèmes lacustres (CEEL) afin d'établir un forum pour échanger de l'information sur les conditions écologiques des écosystèmes des Grands Lacs. Bien qu'il n'existe aucun mécanisme comparable qui exerce la même fonction à l'égard du Saint-Laurent, plusieurs indicateurs ont été présentés dans le passé. Un nouvel ensemble d'indicateurs de l'état du fleuve a été défini en 2000 en vue de la production de rapports futurs.

2.62 La CEEL est un forum scientifique. Il s'agit du principal forum qui permet aux décideurs des gouvernements d'échanger de l'information sur l'état des lacs et les facteurs de stress dont ils sont l'objet. L'attention n'est pas centrée sur les programmes ou les réalisations des gouvernements.

2.63 Les participants à la CEEL de 1996 ont constaté le besoin de constituer un ensemble d'indicateurs s'appliquant à l'échelle du bassin, dont pourraient se servir le Canada et les États-Unis pour présenter leurs progrès relatifs au maintien et à l'amélioration de la qualité des lacs. Ils ont proposé 80 indicateurs. Les progrès réalisés relativement à 19 d'entre eux ont été présentés à la conférence de 1998. L'une des conclusions formulées à ce moment était la suivante : « Étant donné la nature incomplète des données disponibles pour les 80 indicateurs, les parties ne sont pas en mesure d'offrir une évaluation quantitative détaillée de l'état des Grands Lacs. »

2.64 L'état des lacs, tel qu'il a été mesuré par 33 des indicateurs, a été présenté à la CEEL de 2000 selon une échelle de cinq cotes qualitatives : faible, mixte en voie de détérioration, mixte, mixte en voie d'amélioration, bon. L'état du fleuve Saint-Laurent et des lacs Supérieur, Michigan, Huron et Ontario a été jugé « mixte », tandis que celui du lac Érié a été considéré comme « mixte en voie de détérioration ». Même si la cote octroyée à l'indicateur « eau potable » est « bonne » et que celle octroyée aux indicateurs « avis — baignade » et « avis — consommation de poisson » est « mixte en voie d'amélioration », de nombreux autres indicateurs suscitent des inquiétudes concernant l'état du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent (voir les pièces 2.3 et 2.4).

Pièce 2.3 État de l'environnement des Grands Lacs – coté par indicateur

← en baisse ◆ stable → en hausse ? inconnu

	Indicateur	Faible	Mixte en voie de détérioration	Mixte	Mixte en voie d'amélioration	Bon
MILIEUX HUMIDES CÔTIERS	Amphibiens		←			
	Chélydre serpentine			◆		
	Diversité ou abondance des oiseaux		←			
	Zone par type		←			
	Effets sur le niveau des eaux		←			
SANTÉ HUMAINE	Qualité de l'air			◆		
	Avis – baignade				→	
	Eau potable					◆
	Avis – consommation de poisson				→	
TERRES	Végétation de type Alvar			◆		
	Rivages durcis		←			
	Pygargues à tête blanche				→	
	Densité urbaine			?		
	Friches industrielles					◆
	Transport en commun			?		
	Agriculture durable			◆		
EAUX DU LARGE ET LITTORALES	Doré jaune			◆		
	Hexagenia				→	
	Poissons prédateurs			◆		
	Lamproie marine			◆		
	Touladi				→	
	Puces de mer		←			
	MELT (lac Érié)	◆				
	Phytoplancton			?		
	Concentrations/charges de phosphore			◆		
	Contaminants chez les oiseaux aquatiques					◆
	Zooplancton			?		
	Dépôts atmosphériques				→	
	Produits chimiques toxiques dans les eaux du large			◆		
EFFETS SOCIÉTAUX NON LIMITATIFS	Précipitations acides			◆		
	Espèces étrangères (aquatiques)		←			
	Utilisation de l'eau			?		
	Prospérité économique			◆		

Source : *SOLEC Indicator*, n° 1

Pièce 2.4 État de l'environnement du Saint-Laurent – coté par indicateur

↔ mixte → en hausse ✦ stable ? inconnu

Indicateur	En voie de détérioration	Mixte	En voie d'amélioration
Qualité des sédiments			→
Qualité de l'eau (fleuve)			→
Qualité de l'eau (affluents)			→
Biodiversité		?	
Aires naturelles et espèces protégées		?	
État des ressources biologiques		↔	
Transport maritime		↔	
Modification du fond et hydrodynamique			→
Modification des rivages		?	
Rejets d'eaux usées urbaines			→
Rejets d'eaux usées industrielles			→
Pêche commerciale		↔	
Chasse et pêche sportives		✦	
Accès aux rivages et au fleuve		?	
Santé humaine		?	

La plupart des données portent sur la période se terminant en 1996 ou en 1995.

Source : *L'État du Saint-Laurent, rapport technique, mise à jour des indicateurs environnementaux*, SLV 2000

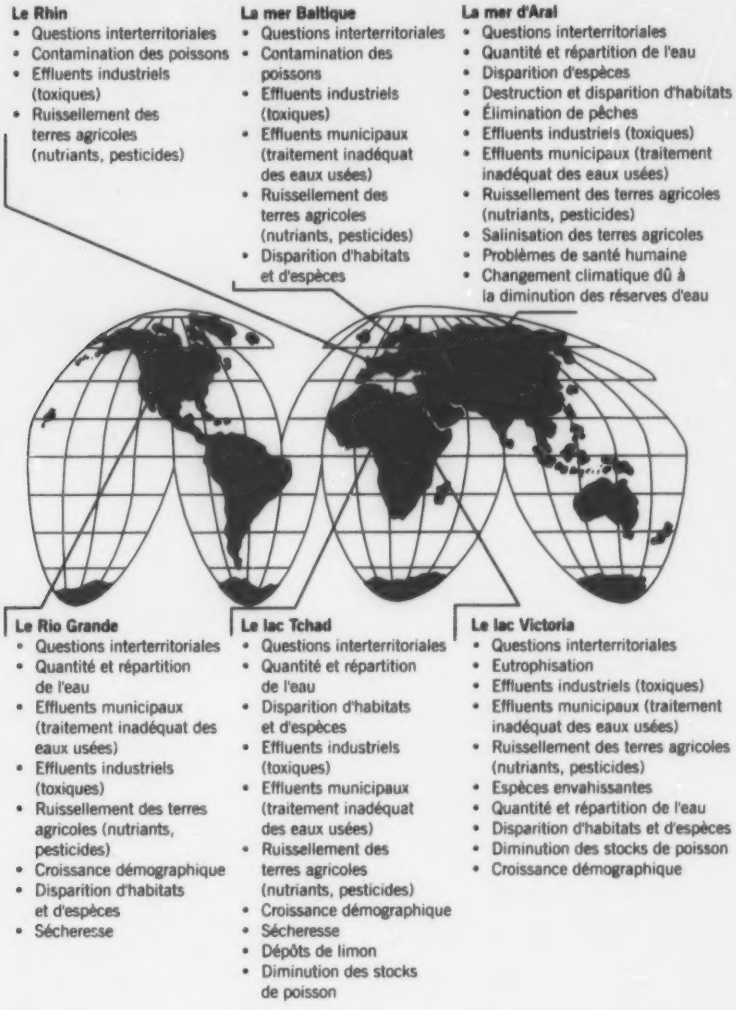
Une perspective internationale

De nombreux bassins hydrographiques sont menacés

2.65 Bien que les Grands Lacs et le Saint-Laurent soient des ressources uniques, bon nombre des menaces et des défis auxquels ils font face existent de par le monde. Cela est vrai des conflits territoriaux, des pressions démographiques, de l'altération physique des réseaux hydrographiques intérieurs, de la dégradation des habitats, des prélèvements excessifs d'eau (surtout pour l'agriculture), de la pollution de source industrielle, municipale et agricole, de la mauvaise gestion des pêches, de l'introduction d'espèces étrangères et de la disparition de la biodiversité des eaux douces.

2.66 L'activité humaine laisse son empreinte, du Rhin et de la mer Baltique en Europe au lac Victoria et au lac Tchad en Afrique, du Rio Grande en Amérique du Nord à la mer d'Aral en Asie centrale. Certains des problèmes qui frappent les bassins hydrographiques susmentionnés sont plus graves que ceux que connaissent les Grands Lacs et le Saint-Laurent (voir la pièce 2.5). Dans bien des cas, on s'attend à ce que les problèmes s'aggravent progressivement au lieu de se résoudre.

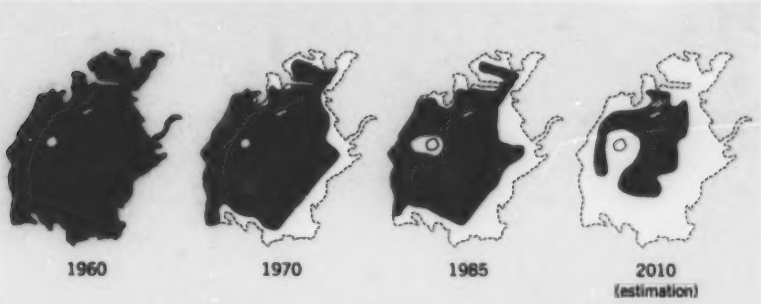
Pièce 2.5 Les questions critiques suscitées par des plans d'eau choisis de par le monde



La mer d'Aral — un cas extrême de mauvaise gestion

2.67 La mer d'Aral offre probablement l'exemple le plus frappant des conséquences graves que peuvent avoir pour un plan d'eau une gestion et une planification qui laissent à désirer. Dans les années 1960, la mer d'Aral était le quatrième plus important plan d'eau intérieur au monde. En 1995, elle avait perdu 75 p. 100 de son volume d'eau et sa superficie était réduite de moitié, son niveau avait chuté de 19 mètres, son lit était exposé sur une surface de 33 kilomètres carrés et 94 p. 100 des eaux de ses principaux affluents ne l'atteignaient plus (voir la pièce 2.6).

Pièce 2.6 Transformation de la mer d'Aral



Dans les années 1960, la mer d'Aral était le quatrième plus important plan d'eau intérieur au monde. En 1995, elle avait perdu 75 p. 100 de son volume d'eau et sa superficie était réduite de moitié.

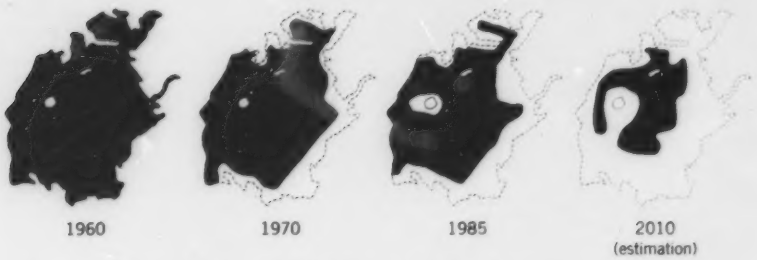
2.68 La situation décrite ci-dessus a été lourde de conséquences. Une superficie de 36 000 milles carrés a été transformée en salants et en désert. Deux millions d'hectares de terres fertiles ont été perdus pour l'agriculture à cause de la salinisation secondaire. Des tempêtes de poussière transportent des sels toxiques et provoquent des maladies graves chez les trois quarts des habitants de la région, dont la population est de 3,5 millions. La salinité de la mer a triplé et 20 espèces de poissons sur 24 ont disparu. Les pêches, dont les prises s'élevaient autrefois à 40 000 tonnes et qui étaient le gagne-pain de 60 000 personnes, n'existent plus. L'eau potable se raréfie à cause des substances toxiques et du sel. Les dommages sont jugés irréversibles. Des efforts sont en cours dans l'espoir de sauver une partie de la mer, mais il est peut-être trop tard.

Le bassin en 2020 — Un regard sur l'avenir

2.69 Au cours de la prochaine génération, la population canadienne des environs du bassin devrait augmenter de 20 p. 100 — soit de quelque 3 millions de personnes. Selon les prévisions, le produit intérieur brut de l'Ontario et du Québec sera supérieur de 60 p. 100 à ce qu'il est aujourd'hui.

2.70 La croissance à cet endroit intensifiera la demande d'eau potable, de terres, de poissons, de produits agricoles, d'installations de traitement des eaux usées, de parcs et d'aires à l'état naturel, de services de transport, de logements, d'énergie et d'infrastructures (par exemple voirie, ponts et réseaux de communication). De plus, elle s'accompagnera d'une augmentation correspondante de la production de déchets, de la consommation de ressources naturelles, ainsi que de la consommation d'énergie. Le bassin que les Canadiens légueront à leurs enfants sera bien différent de celui qu'ils connaissent actuellement.

Pièce 2.6 Transformation de la mer d'Aral



Dans les années 1960, la mer d'Aral était le quatrième plus important plan d'eau intérieur au monde. En 1995, elle avait perdu 75 p. 100 de son volume d'eau et sa superficie était réduite de moitié.

2.68 La situation décrite ci-dessus a été lourde de conséquences. Une superficie de 36 000 milles carrés a été transformée en salants et en désert. Deux millions d'hectares de terres fertiles ont été perdus pour l'agriculture à cause de la salinisation secondaire. Des tempêtes de poussière transportent des sels toxiques et provoquent des maladies graves chez les trois quarts des habitants de la région, dont la population est de 3,5 millions. La salinité de la mer a triplé et 20 espèces de poissons sur 24 ont disparu. Les pêches, dont les prises s'élevaient autrefois à 40 000 tonnes et qui étaient le gagne-pain de 60 000 personnes, n'existent plus. L'eau potable se raréfie à cause des substances toxiques et du sel. Les dommages sont jugés irréversibles. Des efforts sont en cours dans l'espoir de sauver une partie de la mer, mais il est peut-être trop tard.

Le bassin en 2020 — Un regard sur l'avenir

2.69 Au cours de la prochaine génération, la population canadienne des environs du bassin devrait augmenter de 20 p. 100 — soit de quelque 3 millions de personnes. Selon les prévisions, le produit intérieur brut de l'Ontario et du Québec sera supérieur de 60 p. 100 à ce qu'il est aujourd'hui.

2.70 La croissance à cet endroit intensifiera la demande d'eau potable, de terres, de poissons, de produits agricoles, d'installations de traitement des eaux usées, de parcs et d'aires à l'état naturel, de services de transport, de logements, d'énergie et d'infrastructures (par exemple voirie, ponts et réseaux de communication). De plus, elle s'accompagnera d'une augmentation correspondante de la production de déchets, de la consommation de ressources naturelles, ainsi que de la consommation d'énergie. Le bassin que les Canadiens légueront à leurs enfants sera bien différent de celui qu'ils connaissent actuellement.

Section 3

L'EAU

3.1 Tour d'horizon et recommandations 105
3.2 Les contaminants : directement des canalisations dans l'eau 112
3.3 Secteurs préoccupants de l'Ontario : entreprendre la décontamination 121
3.4 Surveillance de la qualité de l'eau : la santé humaine et celle de l'écosystème 130
3.5 Surveillance de la quantité des eaux : utilisation et prélèvements 138
3.6 Planifier pour avoir une eau de bonne qualité 147
3.7 L'absence de stratégie fédérale sur l'eau douce 155

L'EAU

3.1 Tour d'horizon et recommandations

Source : Bruce Litteljohn

3.1.1 Dans tout le Canada et même dans le monde entier, la qualité et la disponibilité de l'eau sont des éléments essentiels de l'environnement, ainsi que du mode et de la qualité de vie. Pourquoi les Canadiens devraient-ils se préoccuper de l'eau? Les raisons sont multiples.

- Moins de la moitié des eaux douces du Canada sont utilisables. En effet, 60 p. 100 des eaux douces s'écoulent vers le nord en direction de l'Arctique, alors que 90 p. 100 des Canadiens vivent dans une étroite bande le long de la frontière sud du pays.
- L'industrie, l'agriculture et la population utilisent beaucoup d'eau et leurs activités peuvent en affecter gravement la qualité. Les Canadiens utilisent tous les jours deux fois plus d'eau par habitant que l'Européen moyen.
- De nombreuses substances sont déversées dans les cours d'eau du bassin et, de là, se retrouvent dans les aliments et l'eau. La concentration et la toxicité de certaines de ces substances augmentent avec le temps.
- La croissance démographique régionale, le changement climatique et les prélèvements d'eau à grande échelle en vue de l'exportation pourraient compromettre la disponibilité d'eau douce renouvelable pour les générations à venir.

Ce sont là d'importantes questions pour tous les Canadiens, et en particulier pour ceux qui vivent dans le plus grand bassin hydrographique d'eau douce du monde — le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

3.1.2 La qualité de l'eau potable dans le bassin est l'une des principales préoccupations environnementales des personnes qui y vivent. Les produits chimiques, le phosphore et d'autres polluants contaminent les Grands Lacs et le Saint-Laurent depuis le début des années 1900. Certains de ces polluants sont rejetés directement dans les cours d'eau par les industries et les municipalités; d'autres viennent de sources diffuses (sources non ponctuelles) comme les terres agricoles, et d'autres encore viennent de sources éloignées et sont transportés dans l'air. Bon nombre de ces contaminants peuvent s'accumuler dans les sédiments pour se retrouver plus tard en suspension dans l'eau.

3.1.3 L'eau douce devient une des ressources les plus recherchées du monde. Même si les Grands Lacs contiennent de l'eau douce en abondance, cette source n'est pas infinie. Par le passé, et aujourd'hui, il y a eu un éventail de propositions visant à prélever ou à détourner de l'eau du bassin. La demande d'eau augmente aussi dans le bassin lui-même. La disponibilité et la gestion de

l'eau douce deviennent l'un des plus grands défis environnementaux, sociaux et politiques du XXI[e] siècle.

3.1.4 Le gouvernement fédéral a besoin d'information scientifique variée pour s'acquitter de ses responsabilités. Il lui faut de l'information sur la qualité de l'eau, notamment la présence et l'évolution des contaminants dans les plans d'eau et l'eau potable. Il lui faut aussi de l'information sur la quantité d'eau, telle que les débits, les niveaux d'eau et l'eau souterraine.

Le rôle et le mandat du gouvernement fédéral

3.1.5 Au moins neuf textes législatifs fédéraux établissent un grand nombre de responsabilités en ce qui a trait à la gestion des eaux douces par le gouvernement fédéral. Un certain nombre d'ententes, de politiques et de programmes définissent davantage ces responsabilités.

3.1.6 Six ministères fédéraux jouent un rôle actif dans l'engagement qu'a pris le gouvernement d'assurer un approvisionnement en eau salubre dans le bassin. Environnement Canada, en tant que ministère directeur, est le plus actif. Les autres ministères concernés sont Pêches et Océans, Santé Canada, Ressources naturelles Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Ces ministères ont un vaste engagement collectif vis-à-vis du bassin.

3.1.7 Aux termes de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, le ministre de l'Environnement peut conclure des ententes avec les gouvernements provinciaux pour restaurer et protéger les plans d'eau d'intérêt national. La *Loi* autorise en outre le Ministre à entreprendre des recherches et à recueillir des données afin d'élaborer, pour les eaux d'importance nationale, des plans de gestion d'ensemble en collaboration avec les provinces qui ont un intérêt dans ces eaux. S'il est impossible d'en arriver à une entente avec les provinces, la *Loi* stipule que le Ministre doit élaborer des plans et les mettre en œuvre sans elles lorsqu'il s'agit d'eaux fédérales, internationales, frontalières ou relevant de plus d'une compétence.

3.1.8 Des dispositions de la *Loi sur les pêches* interdisent le rejet de substances nocives dans les eaux où vivent des poissons. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, administrée par Environnement Canada et Santé Canada, charge le gouvernement fédéral de protéger l'environnement et la santé humaine contre l'utilisation et le rejet de substances toxiques, de polluants et de déchets. Santé Canada a pour responsabilité, entre autres, de protéger les Canadiens contre les risques pour la santé liés à l'eau et contre la transmission des maladies par l'eau. Le Ministère joue un rôle clé dans l'élaboration de lignes directrices pour la qualité de l'eau potable.

3.1.9 Des traités internationaux, comme l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, conclu entre le Canada et les États-Unis, fixent des obligations précises, tout comme les ententes entre le gouvernement du Canada et celui du Québec et de l'Ontario, ainsi que les initiatives du gouvernement fédéral axées sur les écosystèmes des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

3.1.10 Le gouvernement fédéral a adopté en 1987 la Politique fédérale relative aux eaux. Cette politique a pour objectif d'encourager une utilisation

rationnelle et équitable de l'eau douce au Canada, de manière à satisfaire les besoins sociaux, économiques et environnementaux des générations actuelles et futures. Elle définit des buts et des stratégies pour la gestion de l'eau, ainsi qu'une série d'engagements. L'engagement envers une tarification réaliste de l'eau — c'est-à-dire la facturation de la valeur réelle de la ressource et de sa livraison — caractérise depuis longtemps la position du gouvernement fédéral.

L'objet de la vérification

3.1.11 Nous avons examiné dans quelle mesure le gouvernement fédéral a bien respecté ses engagements, appliqué de saines pratiques de gestion et mis en place des structures de régie satisfaisantes. Plus précisément, nous avons examiné les efforts que le gouvernement fédéral a déployés pour réduire la contamination de l'eau par les effluents industriels et municipaux et pour assainir les sédiments contaminés (voir la section 3.2) — en particulier dans 17 secteurs préoccupants autour des Grands Lacs (voir la section 3.3).

3.1.12 Nous avons examiné le rôle du gouvernement fédéral dans la sauvegarde de l'eau potable (voir la section 3.4) et son rendement en ce qui a trait à la surveillance des eaux de surface et de la quantité d'eau dans les aquifères. Nous avons aussi porté attention à ce qu'il fait pour empêcher les prélèvements d'eau à grande échelle en vue de l'exportation, ainsi qu'aux mesures qu'il prend pour encourager une utilisation plus efficiente de l'eau par les Canadiens (voir la section 3.5).

3.1.13 Nous avons ensuite évalué le rendement du gouvernement fédéral à un niveau plus vaste. Comment a-t-il planifié ses activités dans les aires d'alimentation du bassin? (Voir la section 3.6). Comment fixe-t-il ses priorités en matière d'eau douce, et comment a-t-il mis en œuvre sa Politique fédérale relative aux eaux de 1987? (Voir la section 3.7).

Nos constatations

3.1.14 **En général.** Le gouvernement fédéral et ses partenaires sont actifs depuis plusieurs décennies dans le bassin et ont obtenu certains résultats positifs. Les règlements fédéraux et provinciaux visant à limiter les émissions toxiques de l'industrie, les investissements dans des installations de traitement des eaux d'égout, et les mesures visant à empêcher les prélèvements d'eau à grande échelle sont des exemples d'actions qui ont eu des résultats positifs dans le bassin. Le travail est toutefois loin d'être terminé; les tendances récentes montrent en effet que certains aspects de la qualité de l'eau dans le bassin pourraient être en train de se détériorer.

3.1.15 Dans ce contexte, l'ambiguïté des engagements du gouvernement fédéral constitue donc notre principale préoccupation. Nous avons souvent vu des ministères fédéraux faire des choses sans avoir clairement défini ce qu'ils voulaient réaliser. Assainir les sédiments contaminés, faire retirer des secteurs préoccupants de la liste, promouvoir une tarification réaliste de l'eau, et protéger la santé humaine en s'assurant que la population sait quand il peut être dangereux de boire l'eau ou de manger les poissons du bassin — ce sont là des domaines dans lesquels les engagements du fédéral sont mal définis. En fait, les ministères fédéraux définissent souvent leur rôle comme étant d'appuyer les priorités des autres plutôt que les leurs.

3.1.16 Le gouvernement ne dispose pas de l'information de base dont il a besoin pour élaborer des priorités et des plans d'action. Ainsi, il n'a pas de vue d'ensemble des nombreux contaminants présents dans le bassin, ni de la contribution de l'eau souterraine au bassin. Il se trouve donc impliqué dans de nombreuses mesures d'assainissement alors qu'il n'a aucun moyen de déterminer lesquelles sont les plus importantes ou ce à quoi contribueront ces mesures.

3.1.17 **Contaminants.** L'engagement continu du gouvernement fédéral et les mesures prises depuis 30 ans pour faire en sorte que l'industrie réduise son apport de contaminants dans le bassin ont aidé à améliorer la qualité de l'eau dans tout le bassin.

3.1.18 Les effluents municipaux demeurent toutefois une grave source de contamination. Les systèmes municipaux qui ne sont pas conçus pour éliminer tout l'éventail des substances présentes dans les effluents laissent ces dernières se déverser dans les plans d'eau sans avoir subi de traitement approprié. Après 30 ans d'améliorations, 40 p. 100 des effluents municipaux des villes que nous avons considérées ne reçoivent toujours qu'un traitement primaire. Ce genre de progrès pourrait ne pas suffire pour atteindre les objectifs du gouvernement fédéral.

3.1.19 L'approche du gouvernement fédéral face aux effluents des stations d'épuration et des points de déversement municipaux a été extrêmement différente de celle adoptée vis-à-vis des effluents industriels. Il n'a pas eu recours à ses pouvoirs de réglementation, mais s'est plutôt attaché à fournir un appui financier aux municipalités. Plus récemment, Environnement Canada a élaboré avec les provinces une stratégie nationale à l'égard des effluents d'eaux usées municipales.

3.1.20 **Sédiments contaminés.** Les sédiments contaminés sont le résultat d'années d'inaction du gouvernement, pendant lesquelles les installations industrielles et les municipalités ont rejeté d'importants volumes d'effluents traités insuffisamment, voire pas du tout, directement dans les lacs et cours d'eau du bassin. Il y a des sédiments contaminés dans tous les secteurs préoccupants ainsi que dans des douzaines de sites le long du fleuve Saint-Laurent. Le gouvernement fédéral a mené des études sur les sédiments contaminés et participé à l'assainissement de certains des sites. Il n'a toutefois pas pris d'engagement précis et n'a pas élaboré de plan d'action à long terme pour assainir les sédiments contaminés. Dans de nombreux sites, on attend encore que des mesures soient prises.

3.1.21 **Secteurs préoccupants.** En 1985, la Commission mixte internationale ainsi que les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis, le gouvernement de l'Ontario et les gouvernements de certains États américains ont désigné, le long des berges des Grands Lacs, 42 secteurs géographiques préoccupants qui s'étaient considérablement détériorés; un autre a été ajouté en 1991. Douze sont situés en Ontario et cinq autres, le long de cours d'eau reliant les lacs, sont partagés par le Canada et les États-Unis. Le gouvernement fédéral a établi des structures permettant d'intervenir dans les

secteurs préoccupants. De manière générale, il a bien géré son Fonds d'assainissement en aidant à la mise en œuvre de projets dans des secteurs préoccupants, même s'il devrait mieux justifier ses dépenses dans l'avenir.

3.1.22 Seize des 17 secteurs préoccupants recensés au Canada en 1985 demeurent préoccupants. Le gouvernement fédéral n'a pas encore décidé ce qu'il veut accomplir en priorité dans les secteurs préoccupants. On ne sait pas trop quand ni comment il a l'intention de restaurer les secteurs préoccupants qui restent et de les faire retirer de la liste. Le gouvernement fédéral doit faire preuve d'un appui et d'un leadership plus marqués dans l'établissement des priorités, la création de liens solides entre les interventions proposées et les critères de retrait de la liste des secteurs préoccupants, ainsi que dans son rôle d'intermédiaire dans la coordination des mesures d'autres gouvernements ou organismes.

3.1.23 Eau potable. En général, la qualité de l'eau potable au Canada est considérée comme bonne, mais des événements récents ont miné la confiance du public. L'eau potable est principalement de compétence provinciale. Depuis 1968, Santé Canada a joué un rôle clé dans l'élaboration de lignes directrices en matière de qualité de l'eau potable afin de protéger la santé des Canadiens. Toutefois, le Ministère ne connaît pas la qualité de l'eau potable dans l'ensemble du pays et ne sait pas si les provinces utilisent les lignes directrices.

3.1.24 Surveillance et planification de la qualité de l'eau. Environnement Canada respecte ses obligations de base en ce qui a trait à la surveillance de l'eau pour vérifier la présence de contaminants visés par l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. La connaissance des changements de la qualité de l'eau par le gouvernement fédéral est cependant basée sur un nombre limité de substances reconnues comme nocives pour la santé humaine. De nombreuses substances ne sont pas surveillées du tout.

3.1.25 Le gouvernement fédéral, de concert avec ses partenaires, a beaucoup de travail à faire pour comprendre les risques qui pèsent sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et le Saint-Laurent. Il doit aussi mieux centrer ses efforts. On sait en général quels sont les contaminants critiques présents, mais on ne connaît pas toujours leurs sources. Près de 14 ans après que le gouvernement s'est engagé à élaborer des plans d'aménagement panlacustre, la plupart de ceux-ci en sont encore aux premiers stades de développement. Au sein du bassin, les plans qui existent ont tendance à présenter certaines lacunes. On ne voit pas clairement quand les plans seront terminés et on ne sait pas si le gouvernement les utilisera comme orientation stratégique pour la prise de mesures d'assainissement des Grands Lacs, par d'autres ou par lui-même.

3.1.26 Prélèvement massif d'eau. L'exportation massive ou le détournement d'eau préoccupent grandement les Canadiens. Le gouvernement fédéral a pris des mesures afin de mettre en œuvre, en collaboration avec les provinces, une stratégie visant les prélèvements massifs d'eau. Nous remarquons toutefois qu'il a fallu plus de dix ans pour que le gouvernement prenne des mesures

après l'engagement qu'il a pris dans sa politique de 1987. La stratégie n'était pas encore complète à la fin de notre vérification, et il n'est pas certain qu'elle suffira pour empêcher les exportations de grandes quantités d'eau douce du Canada.

3.1.27 **Eau souterraine**. Les nappes d'eaux souterraines sont la principale source d'eau potable pour 28 p. 100 des résidants de l'Ontario et du Québec. En 1987, constatant que les connaissances des eaux souterraines dans le bassin étaient incomplètes, le gouvernement fédéral s'est engagé à parfaire ses connaissances sur les nappes d'eaux souterraines. Depuis lors, il a toutefois peu amélioré ses connaissances sur les eaux souterraines dans le bassin. Ses connaissances sont demeurées fragmentées et incomplètes.

3.1.28 **La Politique fédérale relative aux eaux**. En 1987, le gouvernement fédéral a adopté sa politique relative aux eaux. Celle-ci a néanmoins été laissée de côté, car les fonds et les responsabilités précises des ministères n'ont pas été attribués. La question de savoir lesquelles des 5 stratégies ou des 25 énoncés de principe et activités connexes de la Politique fédérale relative aux eaux demeuraient des priorités est devenue peu claire. Au fil des années, le gouvernement n'a pas adopté de stratégie cohérente et claire pour mettre à jour la Politique. Le calendrier de mise à jour de la politique, et des rôles et responsabilités connexes des ministères, qu'ils fassent partie d'une stratégie nationale ou non, n'est pas clair.

3.1.29 La Politique fédérale relative aux eaux de 1987 a engagé le gouvernement fédéral à faire la promotion des principes d'une tarification réaliste et de l'utilisateur payeur, et à les mettre en œuvre. Le gouvernement fédéral n'a pas bien mis en œuvre sa politique visant à réduire la consommation domestique d'eau au pays par le biais de la gestion de la demande et d'une tarification réaliste. La conception de ses programmes de financement n'encourage pas expressément la tarification de l'eau telle qu'énoncée dans sa politique sur l'eau.

Nos recommandations

3.1.30 Nos constatations montrent que le gouvernement fédéral doit fixer ses priorités en matière d'eau douce et clarifier ses engagements afin de les atteindre. En collaboration avec ses partenaires, il doit élaborer des plans réalistes assortis d'échéanciers et d'une responsabilisation claire, s'en tenir à ses plans, et fournir de l'information ouverte et transparente sur les résultats atteints.

3.1.31 Environnement Canada devrait réévaluer son rôle, énoncer clairement ses responsabilités et ses engagements en matière de gestion des eaux douces dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Le Ministère devrait aussi préciser l'engagement auquel il s'attend de la part d'autres ministères fédéraux, notamment en ce qui concerne les points suivants :

- parachever les interventions requises pour faire retirer les secteurs préoccupants de la liste;
- assainir les sédiments contaminés dans les secteurs préoccupants et autres endroits du bassin où ils constituent un problème environnemental important;

- élaborer des plans d'aménagement panlacustre pour les Grands Lacs;
- promouvoir la notion de « tarification réaliste » telle qu'énoncée dans la Politique fédérale relative aux eaux.

3.1.32 Environnement Canada, avec dans la mesure du possible la participation d'autres organismes, devrait élaborer des plans d'action clairs pour honorer ses engagements en matière de gestion d'eau douce. Le Ministère devrait aussi élaborer des initiatives pour mettre ces plans en œuvre, en particulier dans les domaines suivants :

- assainir les sédiments contaminés, en collaboration avec les provinces et l'industrie dans la mesure du possible;
- promouvoir une tarification réaliste de l'eau, gérer la demande d'eau et traiter les eaux d'égout des municipalités (ce volet pourrait inclure un appui des programmes de financement administrés par le Secrétariat du Conseil du Trésor ou d'autres ministères fédéraux);
- améliorer la qualité de l'eau dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, par l'entremise de plans d'aménagement panlacustre ou d'autres plans de gestion exhaustifs, comme l'indique la *Loi sur les ressources en eau du Canada*.

3.1.33 Le gouvernement fédéral devrait recueillir l'information nécessaire pour gérer l'eau douce, et ce de la manière suivante :

- Ressources naturelles Canada, de concert avec Environnement Canada, devrait établir une base de connaissances sur les eaux souterraines du bassin qui permette de comprendre leur contribution à la disponibilité d'eau de surface. Il faudrait porter une attention particulière aux aquifères clés, à leur géologie, aux apports potentiels d'eau et aux prélèvements actuels.
- Environnement Canada devrait recueillir suffisamment d'information sur les contaminants clés dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent et sur leurs sources, afin de fixer les priorités d'action.

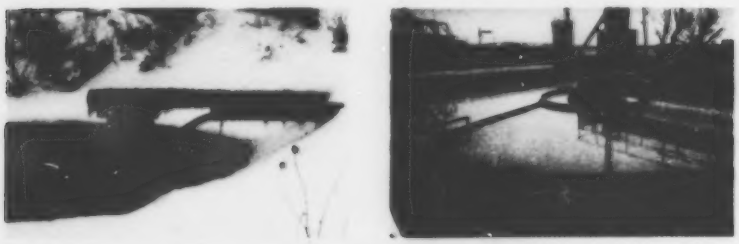
3.1.34 Santé Canada devrait énoncer clairement ses responsabilités dans le bassin en matière de protection de la santé humaine contre les contaminants potentiels de l'eau potable. Dans le cadre de cet effort, il devrait entreprendre, en collaboration avec le Sous-comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable, si possible, de revoir l'état de la qualité de l'eau potable, y compris la conformité avec les lignes directrices pour la qualité de l'eau potable, l'accès du public à de l'information sur la qualité de l'eau potable, et le besoin de normes nationales exécutoires pour l'eau potable.

(Les réponses des ministères se trouvent dans le sommaire.)

3.2 Les contaminants : directement des canalisations dans l'eau

L'enjeu

3.2.1 Des substances chimiques, du phosphore et d'autres polluants contaminent le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent depuis le début des années 1900. Nombre de ces contaminants sont rejetés directement dans les cours d'eau. Les effluents industriels et les eaux d'égout municipales qui se déversent dans les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent provoquent une contamination de l'eau, qui s'accumule et persiste dans tout le bassin. De plus, ces effluents contaminent les sédiments situés à proximité des canalisations, sédiments qui peuvent par la suite être remis en suspension dans l'eau.



Les effluents industriels et les eaux d'égout municipales s'accumulent et persistent dans tout le bassin.

Source : Environmental Protection Agency des États-Unis

Le rôle du gouvernement fédéral

3.2.2 Le gouvernement fédéral partage la responsabilité de restaurer et de protéger l'écosystème du bassin, y compris la santé humaine. Depuis plus de 20 ans, il concentre ses efforts sur la réduction de la pollution dans le bassin et il s'est engagé à contribuer à l'assainissement des effluents industriels et municipaux et des sédiments contaminés.

3.2.3 Les gouvernements provinciaux jouent aussi un rôle important, étant donné qu'ils ont pour responsabilité de réglementer l'industrie. Ils ont également pour responsabilité de fixer des normes et des lignes directrices pour les effluents municipaux. L'Ontario et le Québec ont fait de la réduction des polluants de source ponctuelle (une seule source connue de déversement) une priorité. La responsabilité de la réglementation de certaines industries est partagée entre le gouvernement fédéral et celui des provinces.

Questions posées lors de la vérification

3.2.4 Quels sont les engagements du gouvernement fédéral en matière de réduction des polluants de source ponctuelle et des sédiments contaminés par ces polluants? Qu'a fait le gouvernement fédéral? A-t-il été efficace?

Le contexte

Les mesures fédérales ont aidé à réduire les effluents industriels

3.2.5 La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et la *Loi sur les pêches* confèrent au gouvernement fédéral le pouvoir d'exiger que les rejets de substances toxiques ou nocives soient réduits. Aux termes de l'Accord relatif

à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, du programme Grands Lacs 2000, et de l'Accord Canada-Ontario sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs, le gouvernement fédéral doit s'attaquer à la question de la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, en particulier dans les 17 secteurs préoccupants situés en Ontario. Dans 14 de ces secteurs, la contamination de l'eau est due surtout aux rejets industriels. Au Québec, en vertu du programme Saint-Laurent Vision 2000, les gouvernements fédéral et provincial se sont engagés à collaborer pour réduire les effluents industriels.

3.2.6 Nous avons étudié les progrès déclarés par 54 installations industrielles identifiées comme prioritaires dans les plans d'assainissement des 17 secteurs préoccupants de l'Ontario. Nous avons aussi examiné les rapports de Saint-Laurent Vision 2000 concernant les progrès réalisés dans 86 installations industrielles du Québec qui étaient identifiées comme prioritaires dans les deux premières phases du programme. Nous avons en outre examiné l'information fournie par les entreprises dans le cadre de Grands Lacs 2000 et de Saint-Laurent Vision 2000, les données transmises au gouvernement fédéral dans le cadre de l'Inventaire national des rejets de polluants, et les changements de la qualité de l'eau déterminés par Environnement Canada.

Le saviez-vous?

- Montant que l'industrie a consacré à l'amélioration de la performance environnementale dans le bassin : **au moins 1,5 milliard de dollars**
- Pourcentage de réduction des dioxines dans le lac Supérieur de 1990 à 1999 : **95 %**
- Pourcentage de réduction du 1,2,4 trichlorobenzène dans le fleuve Saint-Laurent de 1991 à 1995 : **73 %**
- Pourcentage de réduction du phénanthrène dans le lac Ontario de 1988 à 1993 : **entre 92 et 98 %**

3.2.7 Les gouvernements fédéral et provinciaux réglementent de nombreuses substances toxiques dans les principaux secteurs industriels autour du bassin. Au début des années 1990, par exemple, les deux ordres de gouvernement ont adopté des réglementations visant à limiter les émissions dans l'industrie des pâtes et papiers. Cette industrie a ainsi réduit de plus de 90 p. 100 ses rejets de dioxines et de furanes, deux groupes de substances très toxiques. D'autres industries ont également réduit leurs émissions de substances définies comme toxiques aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et en vertu de règlements de l'Ontario et du Québec. En général, les grosses installations industrielles traitent les substances chimiques présentes dans leurs eaux usées avant de les rejeter dans les cours d'eau. Le gouvernement fédéral, qui surveille la présence de douzaines de ces polluants industriels dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, a constaté une réduction constante des concentrations de ces substances dans tout le bassin.

3.2.8 Les industries dans l'ensemble du bassin ont fait des investissements considérables pour que leurs usines soient moins polluantes. Des 140 entreprises étudiées dans notre rapport d'analyse, 50 indiquent qu'elles ont investi au moins 1,5 milliard de dollars dans des installations et procédés industriels plus respectueux de l'environnement au cours des dix dernières années, et ce, en partie pour se conformer à des réglementations plus strictes (voir l'étude de cas intitulée L'amélioration de la performance environnementale). Le gouvernement fédéral, dans le cadre du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000, a investi environ 700 000 $ dans le secteur industriel de l'Ontario (excluant les sédiments contaminés), mais le programme Interactions communautaires du Québec n'a financé aucun projet de modernisation de l'industrie. Pour réduire les émissions toxiques, le gouvernement fédéral a introduit des mesures volontaires et des ententes sectorielles, et il y a de plus en plus recours. Des vérifications précédentes

effectuées par notre bureau et Environnement Canada ont fait part de préoccupations quant à l'efficacité de ces mesures et de ces ententes.

3.2.9 L'engagement continu du gouvernement fédéral et les mesures qu'il a prises depuis 30 ans pour faire en sorte que l'industrie réduise ses rejets de contaminants dans le bassin ont aidé à améliorer la qualité de l'eau dans tout le bassin.

L'amélioration de la performance environnementale

La réglementation influe sur l'industrie des pâtes et papiers

La Bowater Inc. (autrefois Avenor Inc.) exploite une usine de pâtes et papiers à Thunder Bay (Ontario). Cette usine déverse des effluents dans la rivière Kaministiquia directement en amont du bassin d'évitage Westford. Jusqu'en 1990, la Bowater était l'une des principales sources de pollution de l'eau dans le secteur préoccupant de Thunder Bay.

Les réglementations adoptées par le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario au début des années 1990 ont fortement contribué à la prise de mesures par l'usine pour réduire ses rejets dans les eaux de surface. L'entreprise indique qu'elle a dépensé plus de 69 millions de dollars au cours des dix dernières années pour apporter un certain nombre d'améliorations à l'usine, dont les suivantes :

1990 – Construction d'une station de traitement secondaire (phase I) des effluents de la fabrique de pâte kraft.

1994 – Conversion de la fabrique de pâte kraft au blanchiment sans chlore élémentaire.

1995 – Construction d'une station de traitement secondaire (phase II).

1998 – Certification ISO 14001 du système de gestion de l'environnement.

Ces changements ont entraîné des améliorations considérables des rejets de l'usine dans les eaux de surface au cours des dix dernières années. Ainsi, en 1990, l'usine déversait quotidiennement environ neuf parties par quadrillion de dioxines et sept parties par quadrillion de furanes. Ces concentrations dans les effluents sont maintenant inférieures au seuil de détection, soit une réduction de plus de 90 p. 100 de chacun des deux contaminants.

Traitement des eaux usées municipales — Il reste encore beaucoup à faire

3.2.10 Des quantités importantes de contaminants sont rejetées par les stations municipales d'épuration des eaux d'égout. Le traitement de ces effluents est essentiellement la responsabilité des gouvernements provinciaux et des administrations municipales.

3.2.11 En moyenne, chaque jour, près de sept milliards et demi de mètres cubes d'eaux usées de 60 des plus grosses municipalités du Québec et de l'Ontario s'écoulent directement dans le bassin. Ce volume inclut à la fois des eaux usées et des déchets de milliers de petites installations industrielles qui utilisent les stations d'épuration municipales. Dans certains cas, l'eau est rejetée directement dans les cours d'eau, sans traitement. Même lorsqu'il y a traitement, les stations d'épuration n'ont pas toutes la même efficacité. En général, les stations qui ne pratiquent qu'un traitement primaire (c'est-à-dire

effectuées par notre bureau et Environnement Canada ont fait part de préoccupations quant à l'efficacité de ces mesures et de ces ententes.

3.2.9 L'engagement continu du gouvernement fédéral et les mesures qu'il a prises depuis 30 ans pour faire en sorte que l'industrie réduise ses rejets de contaminants dans le bassin ont aidé à améliorer la qualité de l'eau dans tout le bassin.

L'amélioration de la performance environnementale

La réglementation influe sur l'industrie des pâtes et papiers

La Bowater Inc. (autrefois Avenor Inc.) exploite une usine de pâtes et papiers à Thunder Bay (Ontario). Cette usine déverse des effluents dans la rivière Kaministiquia directement en amont du bassin d'évitage Westford. Jusqu'en 1990, la Bowater était l'une des principales sources de pollution de l'eau dans le secteur préoccupant de Thunder Bay.

Les réglementations adoptées par le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario au début des années 1990 ont fortement contribué à la prise de mesures par l'usine pour réduire ses rejets dans les eaux de surface. L'entreprise indique qu'elle a dépensé plus de 69 millions de dollars au cours des dix dernières années pour apporter un certain nombre d'améliorations à l'usine, dont les suivantes :

1990 – Construction d'une station de traitement secondaire (phase I) des effluents de la fabrique de pâte kraft.

1994 – Conversion de la fabrique de pâte kraft au blanchiment sans chlore élémentaire.

1995 – Construction d'une station de traitement secondaire (phase II).

1998 – Certification ISO 14001 du système de gestion de l'environnement.

Ces changements ont entraîné des améliorations considérables des rejets de l'usine dans les eaux de surface au cours des dix dernières années. Ainsi, en 1990, l'usine déversait quotidiennement environ neuf parties par quadrillion de dioxines et sept parties par quadrillion de furanes. Ces concentrations dans les effluents sont maintenant inférieures au seuil de détection, soit une réduction de plus de 90 p. 100 de chacun des deux contaminants.

Traitement des eaux usées municipales — Il reste encore beaucoup à faire

3.2.10 Des quantités importantes de contaminants sont rejetées par les stations municipales d'épuration des eaux d'égout. Le traitement de ces effluents est essentiellement la responsabilité des gouvernements provinciaux et des administrations municipales.

3.2.11 En moyenne, chaque jour, près de sept millions et demi de mètres cubes d'eaux usées de 60 des plus grosses municipalités du Québec et de l'Ontario s'écoulent directement dans le bassin. Ce volume inclut à la fois des eaux usées et des déchets de milliers de petites installations industrielles qui utilisent les stations d'épuration municipales. Dans certains cas, l'eau est rejetée directement dans les cours d'eau, sans traitement. Même lorsqu'il y a traitement, les stations d'épuration n'ont pas toutes la même efficacité. En général, les stations qui ne pratiquent qu'un traitement primaire laissent des

impuretés biologiques et chimiques s'écouler dans les cours d'eau. Le traitement secondaire élimine habituellement les impuretés biologiques, mais agit peu sur les substances chimiques déversées dans le système d'égout. Le traitement tertiaire, par contre, tend à éliminer la plupart des types d'impuretés et peut donc ramener l'eau à un état proche de son état original.

3.2.12 Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les rapports des stations d'épuration municipales de 40 villes de l'Ontario et de 20 villes du Québec. Ces villes ont chacune une population de plus de 48 000 habitants, et les effluents de leurs eaux d'égout se déversent directement ou indirectement dans les Grands Lacs ou dans le Saint-Laurent. Nous avons examiné les contributions faites par le gouvernement fédéral pour améliorer l'infrastructure municipale dans ces villes.

3.2.13 Le Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 du gouvernement fédéral et les subventions du programme Travaux d'infrastructure Canada ont contribué à améliorer le traitement des eaux d'égout. Ainsi, dans les secteurs préoccupants, le Fonds d'assainissement a versé plus de 6,5 millions de dollars pour des études et des projets pilotes destinés à optimiser l'efficience des stations d'épuration des eaux usées et à réduire au minimum les impacts environnementaux des effluents de ces stations.

3.2.14 Les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations municipales ont partagé les coûts du programme Travaux d'infrastructure Canada. On y a eu recours pour des initiatives telles que l'amélioration de routes, la construction de centres communautaires et l'amélioration de stations municipales d'épuration des eaux d'égout. Le programme n'était pas assorti de critères visant des objectifs environnementaux précis, par exemple moderniser les stations d'épuration des eaux d'égout pour qu'elles répondent aux normes du traitement tertiaire. Par l'entremise de ce programme, le gouvernement fédéral a versé, entre 1994 et 1999, plus de 31 millions de dollars pour des projets d'épuration des eaux d'égout dans 23 des 40 villes de l'Ontario incluses dans notre vérification. Au Québec, le programme Travaux d'infrastructure Canada a consacré plus de 26 millions de dollars à des projets de modernisation des stations d'épuration dans 8 des 20 villes du Québec que nous avons examinées.

3.2.15 Après la signature par le gouvernement fédéral du premier Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, en 1972, de nombreuses municipalités de l'Ontario ont commencé à améliorer leurs installations d'épuration des eaux d'égout. En conséquence, plus de 68 p. 100 des eaux usées des plus importantes municipalités de cette province reçoivent un traitement tertiaire. Les municipalités du Québec ne leur ont emboîté le pas que plus de dix ans plus tard, et plus 80 p. 100 des eaux d'égout des plus grandes d'entre elles ne reçoivent encore qu'un traitement primaire.

3.2.16 Après 30 ans d'améliorations, 40 p. 100 des effluents municipaux des villes examinées ne reçoivent toujours qu'un traitement primaire. Ce genre de progrès pourrait ne pas suffire pour atteindre les objectifs du gouvernement fédéral. Nombre de petites et moyennes entreprises déversent leurs effluents directement dans les réseaux d'égouts municipaux. Les systèmes municipaux

Le saviez-vous?

Ontario

- Quantité d'eaux d'égout générées chaque jour par 40 villes du bassin qui ont une population supérieure à 48 000 personnes : **4,2 millions de mètres cubes**
- Montant des subventions fournies par le gouvernement fédéral pour les infrastructures dans le cadre de projets d'égout dans 23 villes : **plus de 31 millions de dollars**
- Montant des subventions fournies par le gouvernement provincial et les administrations municipales pour les infrastructures dans le cadre de ces mêmes projets : **plus de 106 millions de dollars**
- Pourcentage des eaux d'égout traitées aux différents niveaux pour 1999-2000
  - **primaire : 6,5 %**
  - **secondaire : 24,5 %**
  - **tertiaire : 68,9 %**

Québec

- Quantité d'eaux d'égout générées chaque jour par 20 villes du bassin qui ont une population supérieure à 48 000 personnes : **3,3 millions de mètres cubes**
- Montant des subventions fournies par le gouvernement fédéral pour les infrastructures dans le cadre de projets d'égout dans 8 villes : **plus de 26 millions de dollars**
- Montant des subventions fournies par le gouvernement provincial et les administrations municipales pour les infrastructures dans le cadre de ces mêmes projets : **plus de 56 millions de dollars**
- Pourcentage des eaux d'égout traitées aux différents niveaux pour 1999-2000
  - **primaire : 82,4 %**
  - **secondaire : 17,6 %**
  - **tertiaire : 0 %**

qui ne sont pas spécifiquement conçus pour éliminer les contaminants de ces effluents les laissent se déverser dans les lacs et les cours d'eau sans traitement approprié.

3.2.17 L'approche du gouvernement fédéral face aux effluents des stations d'épuration et des points de déversement municipaux a été extrêmement différente de celle adoptée pour les effluents industriels. Il n'a pas eu recours à ses pouvoirs de réglementation, mais s'est plutôt attaché à fournir un appui financier aux municipalités. Environnement Canada a récemment collaboré avec les provinces afin d'élaborer une stratégie nationale à l'égard des effluents d'eaux usées municipales.

Les engagements au chapitre de l'assainissement des sédiments contaminés ne sont pas clairs

3.2.18 Les sédiments contaminés sont le résultat d'années d'inaction du gouvernement, au cours desquelles les installations industrielles et les municipalités ont rejeté d'importants volumes d'effluents dont le traitement était insuffisant, voire nul, directement dans les lacs et cours d'eau du bassin. On trouve des sédiments contaminés dans tous les secteurs préoccupants de l'Ontario et, au Québec, dans des douzaines de sites le long du Saint-Laurent. Des contaminants comme le mercure et les dioxines s'accumulent dans certains sédiments et sont absorbés par divers organismes. Certains de ces contaminants deviennent de plus en plus concentrés à mesure qu'ils remontent la chaîne alimentaire, et leurs effets s'amplifient, ce qui rend dangereuse la consommation de certains poissons. La contamination des sédiments restreint considérablement l'utilisation des rives situées à proximité. En outre, lorsque ces sédiments sont brassés et remis en suspension dans l'eau, ils peuvent libérer de bas niveaux de substances toxiques qui affectent la qualité de l'eau dans le bassin.

3.2.19 Les coûts estimatifs de l'enlèvement et du nettoyage des sédiments contaminés que l'on retrouve dans les secteurs préoccupants du Canada vont de quelques dizaines de millions de dollars à plusieurs milliards de dollars. Outre l'aspect financier, il faut résoudre des problèmes scientifiques et techniques : comment enlever les sédiments contaminés et comment s'en débarrasser une fois qu'ils ont été enlevés? Certains ont préconisé de laisser faire la nature, avançant que, si on laisse les sédiments contaminés en place, ils seront enfouis au fil des ans sous des couches de nouveaux sédiments plus propres. D'autres sont d'avis que cette façon d'agir laisserait, en permanence, des sites inutilisables pour des aménagements récréatifs comme les marinas ou les plages.

3.2.20 De toute évidence, le traitement des sédiments contaminés hérités du passé est une question complexe, et la responsabilité du gouvernement fédéral en matière d'assainissement de ces sédiments reste floue. Aux termes de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, le gouvernement fédéral s'est engagé à faire en sorte que des plans d'action soient élaborés et mis en œuvre relativement aux secteurs préoccupants, qui contiennent tous des sédiments contaminés. Qu'en est-il des sédiments contaminés situés en dehors des secteurs préoccupants? Quel est alors le rôle du gouvernement

fédéral lorsque l'industrie et les municipalités refusent d'être responsables de l'assainissement des sédiments et que la responsabilité de la contamination ne peut pas être prouvée? Faute de réponse à ces questions, les Canadiens ne savent pas exactement à quoi le gouvernement fédéral s'est engagé.

3.2.21 On déploie des efforts dans certains secteurs préoccupants. Environnement Canada a terminé des recherches visant à déterminer les caractéristiques des sédiments contaminés dans six secteurs préoccupants — le Saint-Laurent à Cornwall, Hamilton Harbour, St. Clair River, Détroit River, Toronto et Marathon dans Peninsula Harbour. Dans certains de ces secteurs, le Ministère compte assainir les sédiments contaminés et il prépare des stratégies de remise en état des sites. Au fil des ans, il a mené un certain nombre de projets pilotes à Hamilton Harbour. Environnement Canada a aussi élaboré des technologies novatrices d'assainissement des sédiments contaminés, en a fait la démonstration et maintient une base de données sur ces travaux. À ce jour, le gouvernement fédéral a consacré en Ontario plus de huit millions de dollars provenant du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 à des études sur les sédiments, à des évaluations de la technologie et à des travaux connexes.

3.2.22 Au moins dix millions de dollars provenant du Fonds d'assainissement ont été consacrés à des projets pilotes de remise en état et à l'assainissement proprement dit des sédiments. On a enlevé une certaine quantité de sédiments dans quatre secteurs préoccupants au minimum : Collingwood Harbour, Thunder Bay, Niagara River et Toronto. Le gouvernement fédéral aura affecté plus de cinq millions de dollars à l'évaluation et à l'assainissement des sédiments contaminés au site de la Northern Wood Preservers Inc., à Thunder Bay, lorsque les travaux seront terminés (voir l'étude de cas intitulée L'importance des partenariats engagés). Il est en pourparlers avec l'industrie à Cornwall, le long du fleuve Saint-Laurent, et à Hamilton Harbour afin d'en arriver à une entente sur les mesures à prendre en ce qui a trait aux sédiments contaminés dans ces deux endroits.

3.2.23 Dans l'ensemble, peu de sédiments ont été enlevés ou assainis dans les secteurs préoccupants ou ailleurs dans les Grands Lacs. Environnement Canada avait déterminé les sites prioritaires en 1993 d'après les niveaux de contamination, mais les mesures à prendre dépendaient également des partenariats, des sources de contamination, de la faisabilité technique et d'autres facteurs. Le Ministère n'a pas élaboré de plans identifiant, pour chacun des sites, les mesures à prendre, les responsables de ces mesures, son propre rôle, ou encore la façon de partager les coûts liés à la réduction et au contrôle de la contamination des sédiments.

3.2.24 Le Saint-Laurent n'a pas fait l'objet de mesures. Environnement Canada étudie les sédiments contaminés du fleuve Saint-Laurent depuis le début des années 1970. Ses études ont permis de cerner les zones contaminées et de déterminer la qualité des sédiments dans le Saint-Laurent et ses trois lacs (le lac Saint-François, le lac Saint-Louis et le lac Saint-Pierre), ainsi que dans les ports de Montréal, de Trois-Rivières et de Québec. Le Ministère a mené au moins neuf études de sédiments dans huit zones

Le saviez-vous?

Ontario

- Nombre de secteurs préoccupants où l'on a trouvé des sédiments contaminés : **17 secteurs**
- Nombre de secteurs préoccupants où l'on trouve encore des sédiments contaminés : **15 secteurs**
- Nombre de secteurs préoccupants qui contiennent des sédiments contaminés sur lesquels se penche Environnement Canada : **6 secteurs**
- Montant dépensé dans le cadre du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 pour s'attaquer au problème des sédiments contaminés : **18,5 millions de dollars**
- Estimation de la quantité de sédiments contaminés faite par Environnement Canada en 1994 : **plus de 450 000 mètres cubes**
- Quantité de sédiments contaminés qui ont été assainis : **plus de 60 000 mètres cubes**

Québec

- Nombre de sites contenant des sédiments contaminés en 1989-1990 : **40 sites**
- Nombre de sites désignés prioritaires en 1993 : **16 sites**
- Montant dépensé dans le cadre de Saint-Laurent Vision 2000 pour s'attaquer au problème des sédiments contaminés : **1,3 million de dollars**
- Quantité de sédiments contaminés dans le bassin du Saint-Laurent : **inconnue**
- Quantité de sédiments contaminés qui ont été assainis : **inconnue**

L'importance des partenariats engagés

Assainissement des sédiments contaminés à Thunder Bay

Depuis une vingtaine d'années, on trouve des sédiments contaminés près des installations de la Northern Wood Preservers Inc., dans le port de Thunder Bay. Mentionnons par exemple les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), qui sont persistants et toxiques, et qui peuvent s'accumuler dans les organismes. La Commission mixte internationale, le Canada et l'Ontario ont désigné le port de Thunder Bay comme secteur préoccupant, en partie à cause de ces sédiments contaminés. Des organismes gouvernementaux, l'industrie et le public ont collaboré afin d'élaborer un plan d'assainissement qui fixe des objectifs et initiatives pour remettre le port en état. Le site de la Northern Wood Preservers Inc. est un élément clé de ce plan.

Environnement Canada et le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario (aujourd'hui, le ministère de l'Environnement de l'Ontario) a fixé des critères pour l'assainissement. Le critère principal était basé sur la toxicité des sédiments pour les organismes les plus susceptibles d'entrer en contact avec eux. Comme les sédiments présentant des concentrations de plus de 150 parties par million (ppm) de HAP totaux ont des effets toxiques biologiques graves, Environnement Canada et le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario ont recommandé que ces sédiments soient isolés ou enlevés des lacs. Ils ont également recommandé que les sédiments contenant entre 30 ppm et 150 ppm de HAP totaux soient isolés. Dans une étude menée en 1997, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario a constaté que les sédiments contenant moins de 30 ppm de HAP totaux ne semblaient pas avoir d'effets biologiques toxiques; il a donc conclu que ces sédiments pouvaient être laissés en place pour s'assainir de façon naturelle.

Le facteur clé de l'assainissement des sédiments contaminés à ce site a été une entente signée en 1997 par Environnement Canada, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario et les trois entreprises concernées : la Northern Wood Preservers Inc., l'Abitibi-Consolidated Inc. et la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (aujourd'hui le Canadien National). Chaque entreprise a versé 1,5 million de dollars au projet, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario a affecté 1,5 million de dollars et Environnement Canada, 3,3 millions de dollars provenant du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000. Ce Fonds a en outre consacré 465 500 $ à des études sur les sédiments.

En 2001, les cinq parties ont conclu un autre accord (comme le demandait la première entente) lorsque le total des coûts a dépassé 9,3 millions de dollars. Au 31 décembre 2000, elles avaient dépensé au total 14,7 millions de dollars. Le coût total pour réaliser le projet est estimé à 20 millions de dollars, la contribution du gouvernement fédéral dépassant 5 millions de dollars.

d'intervention prioritaire incluses dans notre vérification. Il a aussi étudié l'impact des sédiments contaminés sur les bélugas du Saint-Laurent.

3.2.25 En 1989 et 1992, Environnement Canada a répertorié 42 sites contaminés le long du Saint-Laurent et 25 autres qui auraient pu l'être. En 1993, il a retenu 16 sites comme étant prioritaires. Le gouvernement fédéral n'a fait aucune mise à jour de son inventaire de sites depuis lors.

3.2.26 Malgré toutes les études portant sur des sédiments contaminés du Saint-Laurent, peu d'entre eux ont été assainis. Une partie a été enlevée lors des travaux de dragage effectués pour l'entretien de la Voie maritime du Saint-Laurent et des installations portuaires. À Montréal, trois entreprises, le port de Montréal et Environnement Canada négocient une entente pour

L'importance des partenariats engagés

Assainissement des sédiments contaminés à Thunder Bay

Depuis une vingtaine d'années, on trouve des sédiments contaminés près des installations de la Northern Wood Preservers Inc., dans le port de Thunder Bay. Mentionnons par exemple les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), qui sont persistants et toxiques, et qui peuvent s'accumuler dans les organismes. La Commission mixte internationale, le Canada et l'Ontario ont désigné le port de Thunder Bay comme secteur préoccupant, en partie à cause de ces sédiments contaminés. Des organismes gouvernementaux, l'industrie et le public ont collaboré afin d'élaborer un plan d'assainissement qui fixe des objectifs et initiatives pour remettre le port en état. Le site de la Northern Wood Preservers Inc. est un élément clé de ce plan.

Environnement Canada et le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario (aujourd'hui, le ministère de l'Environnement de l'Ontario) a fixé des critères pour l'assainissement. Le critère principal était basé sur la toxicité des sédiments pour les organismes les plus susceptibles d'entrer en contact avec eux. Comme les sédiments présentant des concentrations de plus de 150 parties par million (ppm) de HAP totaux ont des effets toxiques biologiques graves, Environnement Canada et le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario ont recommandé que ces sédiments soient isolés ou enlevés des lacs. Ils ont également recommandé que les sédiments contenant entre 30 ppm et 150 ppm de HAP totaux soient isolés. Dans une étude menée en 1997, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario a constaté que les sédiments contenant moins de 30 ppm de HAP totaux ne semblaient pas avoir d'effets biologiques toxiques; il a donc conclu que ces sédiments pouvaient être laissés en place pour s'assainir de façon naturelle.

Le facteur clé de l'assainissement des sédiments contaminés à ce site a été une entente signée en 1997 par Environnement Canada, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario et les trois entreprises concernées : la Northern Wood Preservers Inc., l'Abitibi-Consolidated Inc. et la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (aujourd'hui le Canadien National). Chaque entreprise a versé 1,5 million de dollars au projet, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario a affecté 1,5 million de dollars et Environnement Canada, 3,3 millions de dollars provenant du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000. Ce Fonds a en outre consacré 465 500 $ à des études sur les sédiments.

En 2001, les cinq parties ont conclu un autre accord (comme le demandait la première entente) lorsque le total des coûts a dépassé 9,3 millions de dollars. Au 31 décembre 2000, elles avaient dépensé au total 14,7 millions de dollars. Le coût total pour réaliser le projet est estimé à 20 millions de dollars, la contribution du gouvernement fédéral dépassant 5 millions de dollars.

d'intervention prioritaire incluses dans notre vérification. Il a aussi étudié l'impact des sédiments contaminés sur les bélugas du Saint-Laurent.

3.2.25 En 1989 et 1990, Environnement Canada a repéré 40 sites contaminés le long du Saint-Laurent et 25 autres qui auraient pu l'être. En 1993, il a défini 16 sites comme étant prioritaires. Le gouvernement fédéral n'a fait aucune mise à jour de son inventaire de sites depuis lors.

3.2.26 Malgré toutes les études portant sur des sédiments contaminés du Saint-Laurent, peu d'entre eux ont été assainis. Une partie a été enlevée lors des travaux de dragage effectués pour l'entretien de la Voie maritime du Saint-Laurent et des installations portuaires. À Montréal, trois entreprises, le port de Montréal et Environnement Canada négocient une entente pour

résoudre le problème des sédiments contaminés dans le secteur 103 de la zone portuaire de Montréal. Des plans sont en cours d'élaboration avec l'industrie locale des environs de Valleyfield, au Québec, pour enlever les sédiments contaminés des eaux avoisinantes. À la fin de la présente vérification, cependant, aucun de ces efforts n'avait abouti à des ententes ou mesures officielles. Tout comme en Ontario, Environnement Canada n'a pas de plan ni de cadre coordonné pour réduire et contrôler les sites contaminés au Québec.

3.2.27 Le gouvernement fédéral n'a ni engagements clairs, ni plan à long terme pour assainir les sédiments contaminés.

Conclusion

3.2.28 Dans l'ensemble, nous concluons que le gouvernement fédéral a montré son engagement vis-à-vis de l'industrie pour ce qui est de l'encourager à réduire les rejets toxiques, mais son engagement pour ce qui est d'encourager les municipalités a été beaucoup moindre. Il n'a fait la preuve que d'un engagement partiel pour ce qui est d'assainir les sédiments contaminés.

3.2.29 Le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces, a bien réussi à inciter l'industrie à réduire ses rejets. Il a entre autres financé des programmes qui ont aidé les municipalités à améliorer le traitement des eaux d'égout, mais il ne les a pas directement encouragées à le faire. Le gouvernement fédéral a mené plusieurs études sur les sédiments contaminés et a participé à l'assainissement de certains sites. Il n'a toutefois pas pris d'engagement précis, n'a pas fixé de priorités et n'a pas élaboré de plan d'action pour assainir les sédiments contaminés.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Élaborer et mettre en œuvre des programmes de réduction, de contrôle et de prévention pour les rejets industriels.	Les règlements du gouvernement en ce qui concerne l'application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et de la *Loi sur les pêches* ont conduit l'industrie à investir au moins 1,5 milliard de dollars pour réduire ses effluents. Ces règlements ont permis de réduire de façon importante certains rejets industriels. Le gouvernement ne dispose pas d'un aperçu de ce qui reste à faire en ce qui concerne les effluents industriels.
	Élaborer et mettre en œuvre des programmes de réduction et de contrôle pour les rejets municipaux.	Le gouvernement a versé plus de 60 millions de dollars pour moderniser l'infrastructure de traitement des eaux d'égout; il reste cependant beaucoup à faire.
	Élaborer et mettre en œuvre des programmes de réduction et de contrôle pour les sédiments contaminés.	Le gouvernement a dépensé près de 20 millions de dollars pour diverses études et activités; la majeure partie des sédiments contaminés n'ont cependant pas fait l'objet de mesures. Le degré d'engagement du gouvernement face au problème des sédiments contaminés est inconnu.
Évaluer le rendement du gouvernement		
❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	Le gouvernement a utilisé des outils (par exemple, législation, ententes fiscales, recherches) pour résoudre le problème des effluents. Il a créé une base de données publique pour faire connaître les techniques d'assainissement utilisées dans les Grands Lacs.	Le gouvernement n'a pas attribué de priorité au problème des effluents. Il n'a pas élaboré de plan pour assainir les sédiments contaminés dans le bassin. Il ne dispose pas d'indicateurs pour mesurer les progrès et les tendances.
❸ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Le gouvernement, de concert avec les provinces, a réglementé l'industrie pour protéger l'intérêt du public. Il a créé l'Inventaire national des rejets de polluants pour faire rapport sur les rejets des installations industrielles.	Le gouvernement n'a pas d'obligation redditionnelle claire quant à l'assainissement des sédiments contaminés.

3.3 Secteurs préoccupants de l'Ontario : entreprendre la décontamination

L'enjeu

3.3.1 Durant les années 1970 et 1980, de nombreux secteurs le long des Grands Lacs étaient gravement contaminés. Des proliférations d'algues étouffaient les baies et les ports, et beaucoup de gens considéraient que le lac Érié se mourait. La contamination bactérienne entraînait la fermeture de plages; on trouvait des oiseaux au bec tordu et on capturait des poissons affligés de tumeurs énormes. La contamination chimique a obligé à limiter la consommation de poisson. L'odeur putride de l'eau empêchait toute utilisation des secteurs riverains des lacs.

3.3.2 En 1985, la Commission mixte internationale, les gouvernements du Canada et de l'Ontario, ainsi que les gouvernements des États-Unis et d'États américains ont désigné, le long des berges des Grands Lacs, 42 secteurs géographiques préoccupants qui s'étaient considérablement détériorés; un autre a été ajouté en 1991. Douze secteurs sont en Ontario et cinq autres, situés le long de cours d'eau reliant les lacs, sont partagés entre le Canada et les États-Unis (voir la pièce 3.1). Le protocole de 1987 à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs précisait que les secteurs préoccupants étaient les zones les plus polluées du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, celles qui nécessitaient des mesures urgentes.

Pièce 3.1 Secteurs préoccupants canadiens dans le bassin

3.3.3 Dans ce protocole de 1987, le Canada et les États-Unis ont établi une liste de diminutions des « utilisations bénéfiques » ou d'effets négatifs sur la vie aquatique. Ces diminutions étaient très diverses, allant de l'altération du goût de la chair de poissons aux fermetures de plages, en passant par

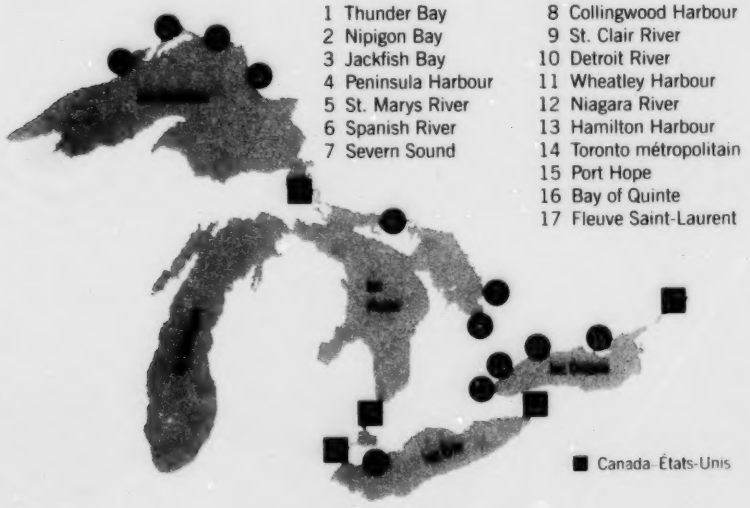
3.3 Secteurs préoccupants de l'Ontario : entreprendre la décontamination

L'enjeu

3.3.1 Durant les années 1970 et 1980, de nombreux secteurs le long des Grands Lacs étaient gravement contaminés. Des proliférations d'algues étouffaient les baies et les ports, et beaucoup de gens considéraient que le lac Érié se mourait. La contamination bactérienne entraînait la fermeture de plages; on trouvait des oiseaux au bec tordu et on capturait des poissons affligés de tumeurs énormes. La contamination chimique a obligé à limiter la consommation de poisson. L'odeur putride de l'eau empêchait toute utilisation des secteurs riverains des lacs.

3.3.2 En 1985, la Commission mixte internationale, les gouvernements du Canada et de l'Ontario, ainsi que les gouvernements des États-Unis et d'États américains ont désigné, le long des berges des Grands Lacs, 42 secteurs géographiques préoccupants qui s'étaient considérablement détériorés; un autre a été ajouté en 1991. Douze secteurs sont en Ontario et cinq autres, situés le long de cours d'eau reliant les lacs, sont partagés entre le Canada et les États-Unis (voir la pièce 3.1). Le protocole de 1987 à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs précisait que les secteurs préoccupants étaient les zones les plus polluées du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, celles qui nécessitaient des mesures urgentes.

Pièce 3.1 Secteurs préoccupants canadiens dans le bassin



3.3.3 Dans ce protocole de 1987, le Canada et les États-Unis ont établi une liste de diminutions des « utilisations bénéfiques » ou d'effets négatifs sur la vie aquatique. Ces diminutions étaient très diverses, allant de l'altération du goût de la chair de poissons aux fermetures de plages, en passant par

l'eutrophisation et la perte d'habitat. Comme les définitions de ces altérations étaient assez générales, leur liste n'indiquait pas clairement ce qu'il fallait faire. L'altération — comme l'amélioration — du goût de la chair du poisson ou du gibier, par exemple, est difficile à mesurer.

3.3.4 En vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, le Canada et les États-Unis s'engagent à collaborer avec les gouvernements des provinces et des États en vue de dresser un plan d'assainissement pour chaque secteur préoccupant. Un processus de rapport en trois étapes a été établi :

- La première étape consistait à cerner les problèmes environnementaux dans le secteur préoccupant.
- La deuxième étape consistait à déterminer les mesures d'assainissement nécessaires pour régler ces problèmes et à préciser qui entreprendrait les activités en question.
- La troisième étape servait à fournir l'information issue du suivi et de la surveillance afin de montrer que les utilisations bénéfiques du secteur préoccupant avaient été entièrement rétablies. Les rapports devaient être soumis à la Commission mixte internationale pour examen et commentaires après chaque étape. Un secteur ne pouvait être retiré de la liste des secteurs préoccupants qu'au terme des trois étapes.

Jusqu'à présent, un seul secteur préoccupant situé au Canada a été retiré, soit Collingwood Harbour; les seize autres secteurs situés au Canada en sont à divers stades de parachèvement.

Le rôle du gouvernement fédéral

3.3.5 En vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, le gouvernement fédéral s'était engagé à rétablir les secteurs préoccupants grâce à l'élaboration et à la réalisation de plans d'assainissement. L'Accord Canada-Ontario de 1994 sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs engageait les deux ordres de gouvernement à restaurer les secteurs préoccupants de manière à pouvoir en retirer neuf de la liste avant l'an 2000.

Questions posées lors de la vérification

3.3.6 Qu'est-ce que le gouvernement fédéral cherche à accomplir dans les secteurs préoccupants? Quelle est la situation actuelle dans ces secteurs et quand a-t-il l'intention de les retirer de la liste?

Le contexte

3.3.7 Bien qu'ils soient dispersés dans l'ensemble du bassin, plusieurs secteurs préoccupants ont des problèmes semblables : pollution due aux effluents industriels; rejets des stations d'épuration des eaux d'égout municipales et trop-pleins d'égouts unitaires; sédiments contaminés par des rejets d'anciennes sources industrielles et municipales; ruissellement de pesticides, d'engrais, de fumier et de sol venant d'exploitations agricoles.

La gestion locale est cruciale, mais elle nécessite une supervision

3.3.8 Depuis plus d'une décennie, le gouvernement fédéral s'est employé à déterminer les tâches à accomplir dans les secteurs préoccupants. Au début, il n'avait pas de modèle dont il aurait pu s'inspirer. Les gouvernements fédéral et provincial se lançaient dans une démarche nouvelle, dont la courbe d'apprentissage était très abrupte.

Le saviez-vous?

- Nombre de secteurs préoccupants désignés par la Commission mixte internationale en 1985 : **17 secteurs**
- Nombre de secteurs préoccupants retirés de la liste depuis 1985 : **1 secteur**
- Fonds fédéraux dépensés pour les secteurs préoccupants dans le cadre du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 : **65 millions de dollars**
- Des 65 millions de dollars, des fonds ont été dépensés pour —

la remise en état de l'habitat : **24 millions de dollars**

les sédiments contaminés : **18,5 millions de dollars**

le ruissellement en milieu urbain : **8,6 millions de dollars**

l'épuration des eaux usées : **7,7 millions de dollars**

la pollution causée par les sources non ponctuelles : **4,6 millions de dollars**

l'administration et les communications : **1,5 million de dollars**

3.3.9 En 1992, les rapports de première étape des gouvernements fédéral et de l'Ontario étaient en grande partie terminés. Nous avons constaté que ces rapports décrivaient clairement les problèmes ou menaces à l'environnement que l'on retrouvait alors dans les secteurs préoccupants. Le gouvernement fédéral a aussi aidé à mettre sur pied des comités consultatifs publics afin de sensibiliser davantage la population aux problèmes environnementaux et aux solutions possibles. Ces comités étaient mis sur pied par Environnement Canada et le ministère de l'Environnement de l'Ontario. Ils étaient composés de représentants de l'industrie et d'offices de protection de la nature, d'employés municipaux, d'Autochtones et de citoyens de la région soucieux de leur environnement. Les comités consultatifs ont contribué à fixer des buts pour les activités de restauration et à planifier des mesures d'assainissement.

3.3.10 Des équipes de plans d'assainissement ont également été réunies en vue de définir des cibles de restauration et d'élaborer des plans pour mesurer les progrès à l'égard de ces cibles. Aux termes de l'Accord Canada-Ontario, le gouvernement de l'Ontario a nommé la plupart des membres des équipes de plans d'assainissement. Au cours des années 1990, en raison des compressions budgétaires provinciales, les équipes de plusieurs secteurs préoccupants ont perdu leur coordonnateur. Certains plans d'assainissement sont devenus temporairement « orphelins », sans que personne ne soit clairement responsable de leur mise en œuvre. Par la suite, Environnement Canada a joué le rôle de coordonnateur pour la plupart de ces sites.

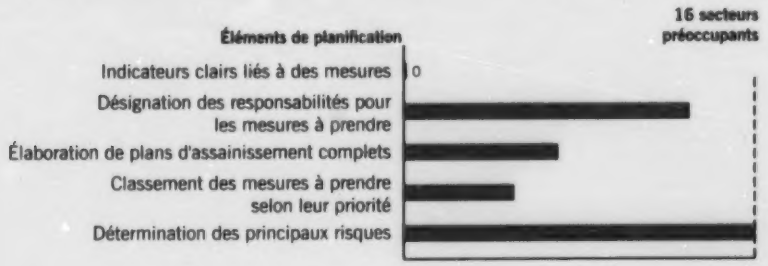
Les plans d'assainissement n'offrent pas d'orientation claire

3.3.11 En 1998, le gouvernement fédéral avait reçu 11 rapports de deuxième étape et y avait répondu, puis les avait transmis à la Commission mixte internationale. Nous avons examiné les rapports de deuxième étape en fonction des critères suivants : un plan d'ensemble complet doit exposer le but poursuivi, les priorités, les mesures nécessaires, la reddition de comptes et une méthode de mesure des progrès accomplis.

3.3.12 Les rapports de deuxième étape n'offraient généralement pas les orientations que l'on attendrait d'un bon plan. Des 16 secteurs préoccupants restants, 12 ont des plans d'assainissement dans lesquels il manque des éléments de planification essentiels. En général, les plans d'assainissement cernaient les principaux risques et offraient une liste des mesures environnementales à prendre. Cependant, la plupart de ces plans omettaient de préciser quelles mesures étaient les plus importantes, celles qui restaient à prendre pour que le site soit retiré de la liste des secteurs préoccupants et la façon de mesurer les progrès. Les plans d'assainissement de Detroit River, de Severn Sound, de Bay of Quinte et de Wheatley Harbour répondaient à la plupart de nos critères, bien qu'aucun d'entre eux ne contienne d'indicateurs précis relativement aux mesures proposées (voir la pièce 3.2).

3.3.13 Bien que les plans n'aient pas été très bien établis, ils ont servi à recenser divers projets qui seraient financés. Toutefois, comme les priorités n'étaient pas clairement précisées dans les plans, il était parfois difficile de savoir si les activités financées étaient les plus prioritaires.

Pièce 3.2 Éléments de planification clés incorporés aux plans d'assainissement



Mesures de dépollution dans les secteurs préoccupants

3.3.14 Le Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 a été mis sur pied afin de soutenir, par des fonds fédéraux, les efforts d'assainissement dans les secteurs préoccupants canadiens en vue de leur retrait de la liste. Le Fonds a appuyé des programmes visant à rétablir la qualité de l'eau et à mettre au point des technologies de dépollution. Il était conçu de manière à susciter d'autres contributions; il permettait habituellement de financer un tiers de chaque projet, le reste provenant de divers partenaires. De 1990 à 2000, le Fonds d'assainissement a affecté plus de 65 millions de dollars à des projets allant de la remise en état de milieux humides à l'amélioration de l'efficacité de stations d'épuration des eaux usées (voir l'étude de cas intitulée Activités et améliorations dans le secteur préoccupant de Hamilton Harbour). Au montant fédéral se sont ajoutés 133 millions de dollars versés en contrepartie par environ 400 groupes partenaires différents. Dans l'ensemble, nous avons constaté que le Fonds était bien géré et utilisé de façon constructive pour régler les problèmes environnementaux liés aux secteurs préoccupants.

3.3.15 **Nécessité de mieux justifier les mesures de financement.** On ne voit pas bien comment Environnement Canada alloue les fonds destinés à la dépollution entre les secteurs préoccupants et entre les projets de chaque secteur préoccupant, ni quelles mesures le gouvernement fédéral s'est engagé à mettre en œuvre. Bien que certains secteurs nécessitent des mesures correctives beaucoup plus importantes que d'autres secteurs, Environnement Canada n'a pas défini comment le financement devrait être attribué. Jusqu'à présent, 44 p. 100 des dépenses totales du Fonds d'assainissement ont été consacrées à trois secteurs préoccupants — Hamilton Harbour, Toronto et Thunder Bay. Les trois secteurs préoccupants les moins financés — Wheatley Harbor, Jackfish Bay et Port Hope — ont reçu ensemble 0,3 p. 100 du total des contributions du Fonds.

3.3.16 Les critères de financement doivent être fondés sur le mérite technique et la priorité des plans d'assainissement; les projets qui reçoivent un financement doivent en outre viser une ou plusieurs sites où il y a diminution des « utilisations bénéfiques ». En pratique, les projets choisis en vue d'un financement sont principalement ceux qui peuvent compter sur des partenaires locaux disposés à verser des fonds — généralement, les deux tiers

du coût du projet. La sélection d'un projet dépend donc souvent du degré d'intérêt local qu'il suscite, et non nécessairement de l'importance qu'il présente pour l'amélioration du secteur préoccupant ou du bassin.

3.3.17 Les types d'activités financées par le Fonds d'assainissement visent la restauration de l'habitat, l'assainissement des sédiments, le ruissellement en milieu urbain, l'épuration des eaux d'égout, la pollution des effluents, l'administration et les communications. Voici quelques exemples de projets.

- **Traitement des effluents municipaux.** Des fonds fédéraux ont été accordés en vue d'améliorer le traitement des eaux d'égout, par exemple dans le cadre du Programme d'optimisation des usines d'épuration des eaux usées urbaines. En maximisant leur efficience tout en maintenant au plus bas niveau les coûts d'exploitation, les usines d'épuration des eaux usées ont pu améliorer la qualité de l'effluent qu'elles évacuent.

Activités et améliorations dans le secteur préoccupant de Hamilton Harbour

Hamilton Harbour est situé à l'extrémité ouest du lac Ontario, dans un bassin hydrographique de 500 kilomètres carrés. Plus d'un demi-million de personnes vivent dans cinq municipalités du bassin. En raison de l'aménagement urbain, 75 p. 100 des milieux humides originels, des passages protégés et des zones peu profondes ont été éliminés du paysage. L'escarpement de Niagara et Cootes Paradise sont deux attraits naturels. À l'extrémité sud du port se trouve la plus grande concentration d'industries métallurgiques et sidérurgiques du Canada; la partie amont du bassin est un mélange de zones rurales et urbaines. Les principaux problèmes sont la pollution, les sédiments contaminés, les trop-pleins d'égouts unitaires; la perte d'accès aux rivages ainsi que la détérioration ou la perte d'habitat de la faune aquatique et terrestre.

Selon Environnement Canada, des améliorations ont été apportées dans le secteur préoccupant de Hamilton Harbour grâce aux efforts de divers intervenants, notamment le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial, les municipalités, l'industrie, le milieu universitaire, des groupes sans but lucratif et des personnes préoccupées par la question. De 1970 à 1990, environ 600 millions de dollars (en dollars de 1990) ont été dépensés par l'ensemble des partenaires en vue de remettre le secteur en état. De 1990 à 1997, 175 millions de dollars de plus ont été dépensés, dont 13,7 millions de dollars provenaient du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000. Malgré cet investissement, les sédiments contaminés, une des grandes diminutions des utilisations bénéfiques, restent un problème grave auquel on ne s'est pas encore attaqué de façon efficace. Voici certains des meilleurs résultats atteints :

- Depuis 1990, environ 20 millions de dollars ont été dépensés pour la restauration de l'habitat, dont 7,2 millions provenaient du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000.
- De nouvelles îles offrant un habitat ont été créées, de même que des habitats immergés, une passe migratoire pour les poissons, des sentiers et des postes d'observation dans cinq endroits entourant le port et le marais Cootes Paradise.
- Environ quatre millions de dollars ont été dépensés entre 1995 et 1998 pour l'optimisation de l'usine d'épuration des eaux usées Skyway de Halton, dont au moins 200 000 $ provenaient du gouvernement fédéral.
- Cinquante-trois millions de dollars ont été dépensés au total dans la région de Hamilton afin d'assainir les trop-pleins d'égouts unitaires; 8,2 millions de dollars provenaient du programme Travaux d'infrastructure Canada et 296 000 $, du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000. Grâce à ce financement, les plages du parc du quai 4 et du parc Bayfront ont été ouvertes pour la première fois en 50 ans.
- Le gouvernement fédéral a dépensé plus de 4 millions de dollars à l'assainissement des sédiments contaminés. Ce montant a été consacré à des travaux préliminaires pour un projet de traitement et d'enlèvement de sédiments près de Randall Reef, près des quais de la Stelco.
- L'industrie sidérurgique a investi plus de 76 millions de dollars dans des mesures de contrôle des effluents au cours de la dernière décennie, ce qui a permis d'améliorer considérablement la qualité des effluents.
- L'accès du public au rivage du port est passé de 2 p. 100 en 1986 à 23 p. 100 en 2000. Ce progrès s'explique surtout par la création du quai 4, du parc Bayfront et d'un sentier riverain. Le ministère de l'Environnement de l'Ontario a versé sept millions de dollars pour la restauration des sols et le gouvernement fédéral a versé 500 000 $ pour un sentier riverain dans le cadre du Programme des partenariats du millénaire.

du coût du projet. La sélection d'un projet dépend donc souvent du degré d'intérêt local qu'il suscite, et non nécessairement de l'importance qu'il présente pour l'amélioration du secteur préoccupant ou du bassin.

3.3.17 Les types d'activités financées par le Fonds d'assainissement visent la restauration de l'habitat, l'assainissement des sédiments, le ruissellement en milieu urbain, l'épuration des eaux d'égout, la pollution des effluents, l'administration et les communications. Voici quelques exemples de projets.

- **Traitement des effluents municipaux.** Des fonds fédéraux ont été accordés en vue d'améliorer le traitement des eaux d'égout, par exemple dans le cadre du Programme d'optimisation des usines d'épuration des eaux usées urbaines. En maximisant leur efficience tout en maintenant au plus bas niveau les coûts d'exploitation, les usines d'épuration des eaux usées ont pu améliorer la qualité de l'effluent qu'elles évacuent.

Activités et améliorations dans le secteur préoccupant de Hamilton Harbour

Hamilton Harbour est situé à l'extrémité ouest du lac Ontario, dans un bassin hydrographique de 500 kilomètres carrés. Plus d'un demi-million de personnes vivent dans cinq municipalités du bassin. En raison de l'aménagement urbain, 75 p. 100 des milieux humides originels, des passages protégés et des zones peu profondes ont été éliminés du paysage. L'escarpement de Niagara et Cootes Paradise sont deux attraits naturels. À l'extrémité sud du port se trouve la plus grande concentration d'industries métallurgiques et sidérurgiques du Canada; la partie amont du bassin est un mélange de zones rurales et urbaines. Les principaux problèmes sont la pollution, les sédiments contaminés, les trop-pleins d'égouts unitaires; la perte d'accès aux rivages ainsi que la détérioration ou la perte d'habitat de la faune aquatique et terrestre.

Selon Environnement Canada, des améliorations ont été apportées dans le secteur préoccupant de Hamilton Harbour grâce aux efforts de divers intervenants, notamment le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial, les municipalités, l'industrie, le milieu universitaire, des groupes sans but lucratif et des personnes préoccupées par la question. De 1970 à 1990, environ 600 millions de dollars (en dollars de 1990) ont été dépensés par l'ensemble des partenaires en vue de remettre le secteur en état. De 1990 à 1997, 175 millions de dollars de plus ont été dépensés, dont 13,7 millions de dollars provenaient du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000. Malgré cet investissement, les sédiments contaminés, une des grandes diminutions des utilisations bénéfiques, restent un problème grave auquel on ne s'est pas encore attaqué de façon efficace. Voici certains des meilleurs résultats atteints :

- Depuis 1990, environ 20 millions de dollars ont été dépensés pour la restauration de l'habitat, dont 7,2 millions provenaient du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000.
- De nouvelles îles offrant un habitat ont été créées, de même que des habitats immergés, une passe migratoire pour les poissons, des sentiers et des postes d'observation dans cinq endroits entourant le port et le marais Cootes Paradise.
- Environ quatre millions de dollars ont été dépensés entre 1995 et 1998 pour l'optimisation de l'usine d'épuration des eaux usées Skyway de Halton, dont au moins 200 000 $ provenaient du gouvernement fédéral.
- Cinquante-trois millions de dollars ont été dépensés au total dans la région de Hamilton afin d'assainir les trop-pleins d'égouts unitaires; 8,2 millions de dollars provenaient du programme Travaux d'infrastructure Canada et 296 000 $, du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000. Grâce à ce financement, les plages du parc du quai 4 et du parc Bayfront ont été ouvertes pour la première fois en 50 ans.
- Le gouvernement fédéral a dépensé plus de 4 millions de dollars à l'assainissement des sédiments contaminés. Ce montant a été consacré à des travaux préliminaires pour un projet de traitement et d'enlèvement de sédiments près de Randall Reef, près des quais de la Stelco.
- L'industrie sidérurgique a investi plus de 76 millions de dollars dans des mesures de contrôle des effluents au cours de la dernière décennie, ce qui a permis d'améliorer considérablement la qualité des effluents.
- L'accès du public au rivage du port est passé de 2 p. 100 en 1986 à 23 p. 100 en 2000. Ce progrès s'explique surtout par la création du quai 4, du parc Bayfront et d'un sentier riverain. Le ministère de l'Environnement de l'Ontario a versé sept millions de dollars pour la restauration des sols et le gouvernement fédéral a versé 500 000 $ pour un sentier riverain dans le cadre du Programme des partenariats du millénaire.

À Collingwood Harbour, le Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 a servi à la construction d'un parc ayant un thème environnemental.

Source : Environnement Canada

- **Limitation du ruissellement en milieu rural.** Entre 1990 et 2000, le Fonds d'assainissement a appuyé divers projets visant à restreindre le ruissellement agricole vers les Grands Lacs. Ainsi, le Fonds a aidé à financer 12 kilomètres de clôtures le long de Welland River, dans le secteur préoccupant de Niagara River, bloquant ainsi l'accès de 500 animaux d'élevage à la rivière.
- **Habitat de la faune aquatique et terrestre.** Le Fonds d'assainissement a contribué à plusieurs projets de remise en état de milieux humides riverains dans le bassin. Il a notamment versé 6 765 000 $ pour Cootes Paradise, dans Hamilton Harbour, et 82 000 $ pour la remise en état de milieux humides riverains à Toronto.
- **Projets pilotes de technologies de dépollution.** Les travaux entrepris dans les secteurs préoccupants ont permis de réaliser des projets pilotes sur un éventail de technologies de dépollution. Environnement Canada a mis au point le Programme des techniques d'assainissement afin de déterminer les technologies qui permettraient d'enlever et de traiter les sédiments contaminés, et d'en faire la démonstration. Les responsables du Fonds d'assainissement ont examiné 29 des technologies ayant fait l'objet d'une démonstration; plusieurs des entreprises qui ont développé ces technologies ont obtenu des contrats internationaux à la suite de leurs démonstrations.
- **Éducation du public.** Dans les secteurs préoccupants, le Fonds d'assainissement a appuyé divers projets afin de mieux faire comprendre à la population l'environnement des Grands Lacs. Des ateliers, des conférences et des symposiums ont présenté des stratégies visant à assainir les secteurs préoccupants et l'écosystème des Grands Lacs et à en assurer la conservation. Par exemple, en collaboration avec des organismes américains, Environnement Canada a eu recours au Fonds d'assainissement pour financer la série documentaire *Great Lakes Alive* diffusée par la chaîne TVOntario.
- **Parc pour enfants.** À Collingwood, en Ontario, le Fonds d'assainissement a servi à construire un parc ayant un thème environnemental.

Regard vers l'avenir

3.3.18 Bon nombre des projets qui restent à réaliser seront très coûteux, notamment la modernisation des usines d'épuration des eaux usées et l'assainissement des sédiments contaminés. L'expertise et les ressources disponibles dans les équipes communautaires locales ne permettent pas toujours de s'attaquer à ces projets avec succès. Le gouvernement fédéral subventionne des projets depuis plus d'une décennie, mais nous n'avons trouvé aucune preuve d'une planification à long terme visant à réduire le plus possible le temps ou les dépenses nécessaires pour rétablir complètement les secteurs préoccupants canadiens (voir l'étude de cas intitulée Retrait de Severn Sound de la liste des secteurs préoccupants et développement d'une communauté durable). Seize des 17 secteurs préoccupants recensés au Canada en 1985 sont encore sur la liste.

3.3.19 Le Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 a été remplacé en juillet 2000 par le Fonds de durabilité des Grands Lacs. Ce fonds de

Retrait de Severn Sound de la liste des secteurs préoccupants et développement d'une communauté durable

Severn Sound, un groupe de baies dans la partie sud-est de la baie Georgienne, était célèbre dans les années 1970 pour le doré jaune, un poisson populaire pour la pêche sportive. Durant les années 1980, les baies et les passages de Severn Sound se sont remplis d'algues vertes que les résidants locaux appelaient « glu verte ». Les hautes concentrations de phosphore qui causaient cette prolifération d'algues provenaient des fermes, des installations rurales de fosses septiques, des usines d'épuration des eaux usées, des travaux d'aménagement riverains et des eaux pluviales. Plus les algues poussaient, plus les eaux devenaient troubles et plus la population de doré jaune déclinait.

En 1985, les gouvernements du Canada et des États-Unis et leurs partenaires ont désigné Severn Sound comme secteur préoccupant. Ils ont invoqué les huit problèmes suivants :

- restrictions en ce qui a trait à la consommation d'espèces de la faune aquatique et terrestre;
- réduction des populations de la faune aquatique et terrestre;
- dégradation des plantes et animaux benthiques, comme les crabes;
- restriction en matière de dragage;
- eutrophisation, avec croissance d'algues indésirables;
- détérioration de la beauté du site;
- dégradation des populations de phytoplancton et de zooplancton;
- perte d'habitats de la faune aquatique et terrestre.

Les gouvernements fédéral et provincial, avec des intervenants locaux, ont mis sur pied une équipe chargée de l'élaboration du plan d'assainissement de Severn Sound. Cette équipe comprenait les partenaires suivants : Environnement Canada, Pêches et Océans, la Commission géologique du Canada, le ministère de l'Environnement de l'Ontario, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario, le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario, les municipalités locales, les propriétaires fonciers, les agriculteurs et les membres de la collectivité. Cette équipe était dirigée par un coordonnateur à plein temps détaché par le ministère de l'Environnement de l'Ontario. Un comité consultatif public composé de bénévoles locaux a également été mis sur pied.

En 1995, les gouvernements fédéral et provincial ont annoncé qu'ils allaient graduellement retirer l'appui qu'ils accordaient à l'équipe du plan d'assainissement. En 1997, la collectivité locale a créé la Severn Sound Environmental Association, qui a comme mission de rétablir la qualité de l'environnement et d'en assurer la protection constante en laissant comme héritage une sage intendance de Severn Sound et de ses affluents. L'Association fait la liaison entre les partenaires et trouve les ressources nécessaires pour mener à bien le plan d'assainissement.

Le coordonnateur du plan d'assainissement prépare un plan d'activités annuel qui inclut les recettes et les dépenses prévues ainsi que les révisions au plan précédent, et le présente pour examen aux partenaires. Le coordonnateur doit également préparer un rapport annuel soulignant les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et situant ces progrès par rapport à l'objectif général consistant à retirer Severn Sound de la liste des secteurs préoccupants.

La collectivité de Severn Sound participe activement à l'Association. Les membres de la collectivité aident à fixer les buts et à définir les priorités en matière d'assainissement. Les propriétaires fonciers, les agriculteurs, les bénévoles et les groupes communautaires consacrent du temps et de l'argent à des projets de restauration.

Cette approche axée sur la collectivité permet de progresser vers l'objectif, à savoir retirer Severn Sound de la liste des secteurs préoccupants. L'Association signale que la plupart des mesures figurant dans le plan d'action ont été menées à terme, et des efforts sont actuellement déployés pour évaluer si les utilisations bénéfiques qui avaient subi une diminution ont été rétablies. La Severn Sound Environmental Association a néanmoins l'intention de poursuivre ses activités même après le retrait du secteur de la liste, si elle peut trouver une source de financement.

30 millions de dollars alloués sur cinq ans est destiné à compléter les interventions fédérales dans 13 des 16 secteurs préoccupants canadiens restants et à réaliser des progrès dans les trois autres. Deux faits nous préoccupent. Tout d'abord, la liste des interventions fédérales n'a jamais été dressée. Bien que des catégories de financement fédéral soient précisées, les engagements ne le sont pas. Ainsi, le gouvernement considère l'assainissement des sédiments contaminés comme un domaine d'intervention fédéral, mais il ne s'engage pas à rétablir de site précis, avec ou sans partenaires. En deuxième lieu, le gouvernement fédéral est ambigu en ce

Retrait de Severn Sound de la liste des secteurs préoccupants et développement d'une communauté durable

Severn Sound, un groupe de baies dans la partie sud-est de la baie Georgienne, était célèbre dans les années 1970 pour le doré jaune, un poisson populaire pour la pêche sportive. Durant les années 1980, les baies et les passages de Severn Sound se sont remplis d'algues vertes que les résidants locaux appelaient « glu verte ». Les hautes concentrations de phosphore qui causaient cette prolifération d'algues provenaient des fermes, des installations rurales de fosses septiques, des usines d'épuration des eaux usées, des travaux d'aménagement riverains et des eaux pluviales. Plus les algues poussaient, plus les eaux devenaient troubles et plus la population de doré jaune déclinait.

En 1985, les gouvernements du Canada et des États-Unis et leurs partenaires ont désigné Severn Sound comme secteur préoccupant. Ils ont invoqué les huit problèmes suivants :

- restrictions en ce qui a trait à la consommation d'espèces de la faune aquatique et terrestre;
- réduction des populations de la faune aquatique et terrestre;
- dégradation des plantes et animaux benthiques, comme les crabes;
- restriction en matière de dragage;
- eutrophisation, avec croissance d'algues indésirables;
- détérioration de la beauté du site;
- dégradation des populations de phytoplancton et de zooplancton;
- perte d'habitats de la faune aquatique et terrestre.

Les gouvernements fédéral et provincial, avec des intervenants locaux, ont mis sur pied une équipe chargée de l'élaboration du plan d'assainissement de Severn Sound. Cette équipe comprenait les partenaires suivants : Environnement Canada, Pêches et Océans, la Commission géologique du Canada, le ministère de l'Environnement de l'Ontario, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario, le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario, les municipalités locales, les propriétaires fonciers, les agriculteurs et les membres de la collectivité. Cette équipe était dirigée par un coordonnateur à plein temps détaché par le ministère de l'Environnement de l'Ontario. Un comité consultatif public composé de bénévoles locaux a également été mis sur pied.

En 1995, les gouvernements fédéral et provincial ont annoncé qu'ils allaient graduellement retirer l'appui qu'ils accordaient à l'équipe du plan d'assainissement. En 1997, la collectivité locale a créé la Severn Sound Environmental Association, qui a comme mission de rétablir la qualité de l'environnement et d'en assurer la protection constante en laissant comme héritage une sage intendance de Severn Sound et de ses affluents. L'Association fait la liaison entre les partenaires et trouve les ressources nécessaires pour mener à bien le plan d'assainissement.

Le coordonnateur du plan d'assainissement prépare un plan d'activités annuel qui inclut les recettes et les dépenses prévues ainsi que les révisions au plan précédent, et le présente pour examen aux partenaires. Le coordonnateur doit également préparer un rapport annuel soulignant les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et situant ces progrès par rapport à l'objectif général consistant à retirer Severn Sound de la liste des secteurs préoccupants.

La collectivité de Severn Sound participe activement à l'Association. Les membres de la collectivité aident à fixer les buts et à définir les priorités en matière d'assainissement. Les propriétaires fonciers, les agriculteurs, les bénévoles et les groupes communautaires consacrent du temps et de l'argent à des projets de restauration.

Cette approche axée sur la collectivité permet de progresser vers l'objectif, à savoir retirer Severn Sound de la liste des secteurs préoccupants. L'Association signale que la plupart des mesures figurant dans le plan d'action ont été menées à terme, et des efforts sont actuellement déployés pour évaluer si les utilisations bénéfiques qui avaient subi une diminution ont été rétablies. La Severn Sound Environmental Association a néanmoins l'intention de poursuivre ses activités même après le retrait du secteur de la liste, si elle peut trouver une source de financement.

30 millions de dollars alloués sur cinq ans est destiné à compléter les interventions fédérales dans 13 des 16 secteurs préoccupants canadiens restants et à réaliser des progrès dans les trois autres. Deux faits nous préoccupent. Tout d'abord, la liste des interventions fédérales n'a jamais été dressée. Bien que des catégories de financement fédéral soient précisées, les engagements ne le sont pas. Ainsi, le gouvernement considère l'assainissement des sédiments contaminés comme un domaine d'intervention fédéral, mais il ne s'engage pas à rétablir de site précis, avec ou sans partenaires. En deuxième lieu, le gouvernement fédéral est ambigu en ce

qui a trait à sa responsabilité concernant les interventions d'autres parties, même si ces interventions sont nécessaires pour que le Canada puisse assumer sa responsabilité consistant à rétablir les utilisations bénéfiques dans les secteurs préoccupants. Le gouvernement va-t-il se retirer avant la fin des travaux?

Conclusion

3.3.20 Le gouvernement fédéral a activement cherché à établir des structures permettant d'intervenir dans les secteurs préoccupants. Il a généralement bien géré son fonds d'assainissement pour appuyer des projets dans ces secteurs. Cependant, le gouvernement fédéral n'a pas encore décidé ce qu'il veut vraiment accomplir dans les secteurs préoccupants. Il ne s'est pas donné de priorités claires pour guider son intervention. Les projets choisis pour le financement sont principalement ceux qui bénéficient de partenaires locaux acceptant de verser leur propres fonds. On ne sait pas trop quand ni comment le gouvernement fera en sorte que les 16 secteurs préoccupants qui restent soient restaurés et retirés de la liste. En attendant, il peut y avoir encore de l'eau contaminée, des poissons toxiques et des fermetures de plages dans ces secteurs.

3.3.21 À notre avis, s'il veut assurer le parachèvement des travaux en suspens dans les secteurs préoccupants, le gouvernement fédéral doit faire preuve d'un appui et d'un leadership plus marqués dans l'établissement des priorités, la création de liens solides entre les interventions proposées et les critères de retrait de la liste des secteurs préoccupants, ainsi que dans son rôle d'intermédiaire dans la coordination des mesures d'autres gouvernements ou organismes.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Remettre en état et retirer neuf secteurs de la liste des secteurs préoccupants d'ici 2000.	Seulement 1 des 17 secteurs préoccupants a été retiré de la liste depuis 1985; aucun depuis l'Accord Canada-Ontario sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs, de 1994.
Évaluer le rendement du gouvernement		
❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	Le gouvernement a bien cerné et documenté les menaces actuelles à l'environnement.	Le gouvernement a mal élaboré ses priorités en matière de programmes, ses plans et ses indicateurs dans les plans d'assainissement. Certains secteurs préoccupants n'ont aucune structure de gestion.
❸ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Le gouvernement a mis en place un site Web qui fournit de l'information sur les étapes terminées dans les secteurs préoccupants, ainsi qu'une ventilation des projets.	Le gouvernement fédéral n'a pas défini sa responsabilité en ce qui a trait à la remise en état de chaque secteur préoccupant.

3.4 Surveillance de la qualité de l'eau : la santé humaine et celle de l'écosystème

L'enjeu

3.4.1 La qualité de l'eau potable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent est une des principales préoccupations environnementales des gens qui vivent dans cette région. Ils veulent en effet savoir s'ils peuvent se fier à la salubrité de leur eau potable. Les récentes tragédies de Walkerton (Ontario) et de North Battleford (Saskatchewan) ont renforcé les craintes du public quant à la qualité de l'eau potable. Selon un sondage effectué en mai 2001, 46 p. 100 des Canadiens ont des doutes sérieux quant à la salubrité de l'eau du robinet.

Quarante-six pour cent des Canadiens ont des doutes sérieux quant à la salubrité de l'eau du robinet.

De nombreux contaminants trouvés dans le bassin peuvent nuire à la santé des humains et de l'écosystème. Ils s'accumulent dans les tissus et leurs effets s'amplifient à mesure qu'ils montent dans la chaîne alimentaire.

3.4.2 De nombreux polluants trouvés dans le bassin peuvent être dangereux pour la santé humaine et celle de l'écosystème — des composés organochlorés comme les biphényles polychlorés (BPC) et des métaux comme le mercure, par exemple. Ces produits chimiques ne se décomposent pas facilement, et certains, pas du tout; ils persistent dans l'environnement et s'accumulent dans les tissus à mesure qu'ils remontent la chaîne alimentaire, leurs effets s'amplifiant. Les composés organochlorés s'accumulent dans les tissus adipeux, même dans le lait maternel; les métaux s'accumulent dans les organes, les muscles et la chair. Les produits chimiques qui perturbent le système endocrinien, ainsi que les produits pharmaceutiques et d'hygiène personnelle rejetés dans nos eaux peuvent également influer sur la santé humaine et celle de l'écosystème.

Le rôle du gouvernement fédéral

3.4.3 Le rôle du gouvernement fédéral, en ce qui a trait à l'approvisionnement sécuritaire en eau potable, est limité; il s'agit là d'une compétence essentiellement provinciale. Santé Canada participe à l'élaboration de lignes directrices pour la qualité de l'eau potable et fournit les services de secrétariat au Sous-comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable. Les gouvernements provinciaux peuvent soit appliquer les lignes directrices nationales du Sous-comité en matière d'eau potable directement dans leur province, ou les utiliser pour élaborer leurs propres lignes directrices. L'application de ces lignes directrices et la surveillance de leur respect relèvent des provinces.

3.4.4 En vertu de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* et de la Politique fédérale relative aux eaux de 1987, le gouvernement fédéral a pour mandat de surveiller la qualité des eaux de surface. L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs engage le Canada et les États-Unis à exercer une surveillance intensive de la qualité de l'eau dans les lacs et à en faire rapport. Environnement Canada exerce cette surveillance, au nom du Canada, dans les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent. Il surveille également certaines espèces dont les tissus sont de bons indicateurs des changements de concentration des contaminants connus.

3.4.5 Santé Canada a également étudié les risques pour la santé de l'exposition à divers contaminants dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

Question posée lors de la vérification

3.4.6 Comment le gouvernement fédéral surveille-t-il la qualité de l'eau dans le bassin afin de s'assurer que la santé des Canadiens et celle de l'écosystème du bassin ne courent aucun risque?

Le contexte

Savons-nous si l'eau du robinet est vraiment potable?

3.4.7 **Le rôle du gouvernement fédéral est limité.** L'élaboration de lignes directrices nationales en matière de qualité de l'eau potable est une initiative conjointe des gouvernements fédéral et provinciaux. Ces lignes directrices ont pour but de protéger la santé en établissant les concentrations sécuritaires pour les divers contaminants que l'on retrouve le plus souvent dans l'eau potable. Dans le cadre de son mandat consistant à protéger la santé humaine, Santé Canada a été le chef de file dans l'élaboration des lignes directrices en matière de qualité de l'eau potable depuis 1968. Le Ministère met au point des évaluations du risque pour les substances qui peuvent être nocives. Santé Canada a divers rôles d'appui à jouer, mais il ne teste pas la qualité de l'eau potable, si ce n'est dans la plupart des réserves des Premières Nations, pour déterminer si celle-ci est conforme aux lignes directrices (voir la pièce 3.3).

3.4.8 En général, la qualité de l'eau potable au Canada est considérée comme bonne, mais des événements récents ont miné la confiance du public. Selon le gouvernement de l'Ontario, l'eau potable dans au moins 26 localités de cette province ne respectait pas les objectifs de la province en matière de santé en 1998-1999. Au cours des dernières années, plusieurs municipalités au Canada ont dû émettre des avis de faire bouillir l'eau.

3.4.9 À part les récents comptes rendus sur la qualité de l'eau potable en Ontario et les renseignements non scientifiques que peuvent constituer les avis de faire bouillir l'eau, Santé Canada ne connaît pas la qualité de l'eau potable au pays. Il ne sait pas si les normes qu'il aide à élaborer pour protéger la santé des Canadiens sont respectées. Il a fait des études restreintes des systèmes et des règlements provinciaux, mais aucune ne portait sur la qualité de l'eau en soi. Nous n'avons trouvé aucune preuve que Santé Canada ait mené quelque examen de la situation d'ensemble de l'eau potable au Canada, de l'utilisation par les provinces des lignes directrices à ce sujet ou de la mesure dans laquelle l'eau est conforme aux lignes directrices.

3.4.10 S'il décidait de le faire, le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle plus important dans l'établissement de normes pour l'eau potable. En vertu de la *Loi sur les aliments et drogues*, le gouvernement fédéral réglemente la qualité de tous les aliments et de toutes les boissons vendus au Canada. Cela inclut, par exemple, l'eau qui est utilisée dans les soupes préparées et dans les boissons gazeuses. Apparemment, cette loi ne s'applique pas à l'eau potable vendue par les municipalités.

3.4.11 Contrairement aux États-Unis et à l'Union européenne, le Canada ne possède pas de normes pour l'eau potable qui soient appliquées à l'échelle nationale. Les provinces sont libres d'utiliser ou non les lignes directrices. Une loi fédérale visant la qualité de l'eau potable est une mesure qui a été proposée; à la fin de notre vérification, le gouvernement fédéral la prenait en considération.

Pièce 3.3 Lignes directrices sur la qualité de l'eau potable — Rôles

Gouvernement fédéral	Sous-comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable	Gouvernements provinciaux et territoriaux
Santé Canada et Environnement Canada participent au Sous-comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable. Santé Canada fournit les services de secrétariat au Sous-comité. Santé Canada met au point des évaluations du risque pour les substances qui sont ou seront à l'étude. Santé Canada rédige des documents techniques qui seront examinés par le Sous-comité Santé Canada publie les lignes directrices canadiennes sur la qualité de l'eau potable. Santé Canada tient à jour l'information sur le comité et ses activités. Santé Canada applique les lignes directrices dans les régions qui relèvent de sa compétence.	Le comité participe au processus consistant à déterminer les nouvelles substances, à réévaluer les lignes directrices existantes, à évaluer les lignes directrices proposées, et à mener des consultations avec les parties concernées. Il fait des recommandations au Comité fédéral-provincial-territorial de l'hygiène du milieu et du travail en vue de l'adoption des lignes directrices proposées.	Les gouvernements provinciaux et territoriaux participent au Sous-comité. Ils incorporent, à leur discrétion, les lignes directrices nationales dans les lignes directrices, les normes ou les lois provinciales et territoriales. Ils établissent et appliquent, à leur discrétion, les procédures d'approbation, d'échantillonnage, de surveillance et de compte rendu pour les fournisseurs d'eau potable.

3.4.10 S'il décidait de le faire, le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle plus important dans l'établissement de normes pour l'eau potable. En vertu de la *Loi sur les aliments et drogues*, le gouvernement fédéral réglemente la qualité de tous les aliments et de toutes les boissons vendus au Canada. Cela inclut, par exemple, l'eau qui est utilisée dans les soupes préparées et dans les boissons gazeuses. Apparemment, cette loi ne s'applique pas à l'eau potable vendue par les municipalités.

3.4.11 Contrairement aux États-Unis et à l'Union européenne, le Canada ne possède pas de normes pour l'eau potable qui soient appliquées à l'échelle nationale. Les provinces sont libres d'utiliser ou non les lignes directrices. Une loi fédérale visant la qualité de l'eau potable est une mesure qui a été proposée; à la fin de notre vérification, le gouvernement fédéral la prenait en considération.

Pièce 3.3 Lignes directrices sur la qualité de l'eau potable — Rôles

[illegible]	[illegible]	[illegible]
Santé Canada et Environnement Canada participent au Sous-comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable. Santé Canada fournit les services de secrétariat au Sous-comité. Santé Canada met au point des évaluations du risque pour les substances qui sont ou seront à l'étude. Santé Canada rédige des documents techniques qui seront examinés par le Sous-comité Santé Canada publie les lignes directrices canadiennes sur la qualité de l'eau potable. Santé Canada tient à jour l'information sur le comité et ses activités. Santé Canada applique les lignes directrices dans les régions qui relèvent de sa compétence.	Le comité participe au processus consistant à déterminer les nouvelles substances, à réévaluer les lignes directrices existantes, à évaluer les lignes directrices proposées, et à mener des consultations avec les parties concernées. Il fait des recommandations au Comité fédéral-provincial-territorial de l'hygiène du milieu et du travail en vue de l'adoption des lignes directrices proposées.	Les gouvernements provinciaux et territoriaux participent au Sous-comité. Ils incorporent, à leur discrétion, les lignes directrices nationales dans les lignes directrices, les normes ou les lois provinciales et territoriales. Ils établissent et appliquent, à leur discrétion, les procédures d'approbation, d'échantillonnage, de surveillance et de compte rendu pour les fournisseurs d'eau potable.

Surveillance de la qualité des eaux libres

3.4.12 Il est important de surveiller la qualité de l'eau dans les lacs et les cours d'eau pour comprendre comment les contaminants qui se trouvent dans le bassin influent sur l'écosystème, y compris la santé humaine. La surveillance permet aux gouvernements fédéral et provinciaux d'évaluer l'état du bassin et de déterminer les tendances des polluants entrant dans l'eau. La surveillance de la qualité de l'eau est également essentielle pour relever les nouveaux problèmes et les menaces les plus sérieuses pour la santé.

3.4.13 Environnement Canada surveille la qualité de l'eau dans les eaux libres des Grands Lacs au moyen d'échantillonnages planifiés, à des endroits donnés, dans tout le bassin. Selon l'année et le lac, l'échantillonnage porte sur 60 à 100 caractéristiques de l'eau dans chacun des lacs depuis le milieu des années 1990. Environnement Canada surveille aussi la qualité de l'eau dans les rivières Niagara et St. Clair, et à Wolfe Island, à proximité de Kingston en Ontario, dans le fleuve Saint-Laurent.

3.4.14 Tout au long des années 1990, la surveillance effectuée par Environnement a porté sur chacun des Grands Lacs de façon intermittente. Son programme de surveillance a inclus, à différentes occasions, tous les métaux et polluants organiques persistants de la liste des substances d'intérêt prioritaire qui figure dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Seul le toxaphène, pour lequel il n'y a pas encore de protocole de surveillance clair, a été exclu. D'autres métaux toxiques et polluants organiques font également l'objet d'une surveillance.

3.4.15 La surveillance de la qualité de l'eau dans le Saint-Laurent se fait de façon différente. Entre 1985 et 1990, Environnement Canada a surveillé la qualité de l'eau dans le fleuve à 72 endroits, de façon intermittente. Se fondant en partie sur ces données de surveillance, Environnement Canada a mis au point un programme de modélisation des contaminants pour le Saint-Laurent. En 1992, il a établi près de Québec un site qui ferait l'objet d'une surveillance permanente. Le Ministère s'appuie maintenant sur ce site unique pour la plupart de ses données sur la qualité de l'eau dans le fleuve, bien qu'il complète ces données par celles qu'il recueille à Wolfe Island et par celles que recueille le Québec dans le Saint-Laurent et ses affluents.

Ce qui n'est pas surveillé aujourd'hui peut affecter les Canadiens dans les années à venir

3.4.16 Au Canada, on utilise actuellement plus de 23 000 produits chimiques; 245 font partie de l'Inventaire national des rejets de polluants de 1999 et 58 d'entre eux sont directement rejetés dans les eaux au Québec et en Ontario. En ce qui a trait à la plupart de ces polluants, leur présence n'est surveillée par Environnement Canada dans aucun des Grands Lacs ni dans le fleuve Saint-Laurent.

3.4.17 **Les données montrent une baisse de la contamination.** Les données de surveillance montrent une nette réduction des concentrations de contaminants dans les Grands Lacs et dans le fleuve Saint-Laurent au cours des années 1970 et 1980. L'interdiction par le gouvernement fédéral, au cours

des années 1970, d'utiliser le DDT et d'autres pesticides semble avoir porté fruit. La réglementation plus stricte des produits chimiques toxiques ces trente dernières années semble avoir amélioré la qualité de l'eau. Les concentrations de DDT dans le lait maternel et dans les tissus des espèces sauvages ont chuté.

3.4.18 Du début des années 1970 au milieu des années 1980, les concentrations de phosphore total dans les eaux libres des lacs Ontario et Érié ont diminué sensiblement. Depuis le milieu des années 1980, cependant, les concentrations dans tous les Grands Lacs sont restées stables, et elles recommencent à augmenter dans certaines parties du lac Érié.

3.4.19 D'autres données montrent une stabilisation ou une légère augmentation des concentrations de certaines substances et de certains produits chimiques toxiques. Les produits chimiques transportés par le vent sur des centaines — voire des milliers — de kilomètres contribuent aux concentrations trouvées dans le bassin. La lixiviation à partir des terres agricoles de produits chimiques pulvérisés il y a longtemps ou des pesticides utilisés aujourd'hui peut également y avoir contribué.

Le saviez-vous?

- Nombre de caractéristiques qu'Environnement Canada surveille dans les eaux de chacun des Grands Lacs : **60 à 100**
- Nombre de produits chimiques utilisés au Canada : **plus de 23 000**
- Nombre de produits chimiques inscrits dans l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP) de 1999 : **245**

Nombre de ces produits chimiques rejetés dans les eaux au Québec et en Ontario : **58**

Nombre de ces produits chimiques surveillés par Environnement Canada dans les Grands Lacs : **moins de la moitié**

Les indicateurs fournissent également des renseignements sur la qualité de l'eau

3.4.20 Certains contaminants persistants, dont la détection dans l'eau est difficile, peuvent être mesurés plus facilement dans les tissus de certaines espèces de poissons et de la faune. Les œufs de goéland argenté, par exemple, sont un bon indicateur.

3.4.21 Au début des années 1970, Environnement Canada a mis sur pied un programme pour mieux comprendre comment les contaminants s'accumulent dans l'écosystème. Il surveille les concentrations des principaux contaminants, comme le DDT et les BPC, dans les œufs de goéland argenté et d'autres oiseaux aquatiques des Grands Lacs, comme le cormoran. Les chercheurs peuvent déceler dans les œufs de goéland la présence de nouveaux contaminants dans l'environnement ainsi que les changements de concentration des contaminants connus. Ils tiennent également à jour une banque d'échantillons qui leur permet de tester ultérieurement, s'ils le désirent, la présence de contaminants qui n'avaient pas été mesurés à l'époque.

3.4.22 L'étude des œufs de goéland argenté indique que la qualité de l'eau s'est améliorée. Depuis le début des années 1970, les concentrations de contaminants dans les œufs de goéland argenté ont diminué sensiblement; par contre, les concentration de certains contaminants se sont stabilisées durant les années 1980. Les œufs de goéland argenté sont un bon indicateur de la qualité régionale de l'eau. Environnement Canada envisage également d'utiliser, à titre d'indicateurs, des espèces propres à certains sites, comme la chélydre serpentine et le grand héron.

Les effets à long terme de la qualité de l'eau sur la santé

3.4.23 Les effets à long terme de la qualité de l'eau en général sur la santé de la population constituent l'une des principales préoccupations. Dans l'Accord

relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, les gouvernements du Canada et des États-Unis s'engagent à réduire les risques pour la santé dus à l'exposition aux substances toxiques présentes dans les lacs. Santé Canada s'est engagé à faire des recherches sur les problèmes de santé humaine dans le bassin par le biais de son programme « Les Grands Lacs : Impact sur la santé » et le volet santé de Saint-Laurent Vision 2000. Il collabore avec les autres ministères fédéraux, le ministère de la Santé de l'Ontario (maintenant le ministère de la Santé et des Soins de longue durée), le ministère de la Santé et des Sciences sociales du Québec et les chercheurs des universités sur les problèmes de santé humaine dans le bassin.

3.4.24 En 1989, Santé Canada a lancé le programme « Les Grands Lacs : Impact sur la santé » dans le cadre du premier Plan d'action des Grands Lacs. Il a introduit le volet santé du programme Saint-Laurent Vision 2000 en 1993. Le volet santé et le programme « Les Grands Lacs : Impact sur la santé » ont été conçus pour protéger la santé humaine, dans le bassin, contre les effets de l'exposition aux contaminants qui se trouvent dans l'environnement.

3.4.25 Santé Canada a terminé diverses études dans tout le bassin. Il en a préparé une sur l'état de santé général de la population et sur certaines conséquences liées à des problèmes de santé (incidences de maladies et de mortalité) pour chacun des 17 secteurs préoccupants canadiens dans les Grands Lacs. Dans une autre étude, il a évalué la mesure dans laquelle les personnes habitant le bassin des Grands Lacs sont exposées aux contaminants persistants que l'on retrouve dans l'environnement. Pour le Saint-Laurent, les rapports du volet santé dans 12 zones d'intervention prioritaire décrivent les risques pour la santé liés à l'utilisation du fleuve.

3.4.26 Les études de Santé Canada relèvent que la consommation de poisson est la principale source d'exposition de la population aux contaminants persistants dans les eaux du bassin. Les Autochtones, certaines minorités et les pêcheurs à la ligne courent les plus grands risques parce qu'ils ont tendance à manger plus de poisson que la population en général, ou parce qu'ils ont des traits physiques ou génétiques qui les rendent plus vulnérables. La plus faible résistance des personnes âgées, des fœtus et des nourrissons les rend eux aussi plus vulnérables aux effets des contaminants. Au nombre des effets d'une forte exposition aux contaminants persistants, mentionnons les problèmes de développement, de reproduction et de comportement, ainsi que les troubles neurologiques.

3.4.27 Santé Canada a préparé un manuel sur la santé et l'environnement, destiné aux professionnels de la santé. Il a aussi publié un rapport d'étape sur la santé humaine dans le bassin du Saint-Laurent. Toutefois, les lignes directrices du gouvernement provincial sur la consommation de poisson sont actuellement le seul moyen direct d'informer le public des risques encourus.

3.4.28 Ce n'est probablement pas suffisant. Une étude effectuée pour Santé Canada a constaté qu'en 1996 et 1997, seul le tiers environ des consommateurs de poisson dans cinq des secteurs préoccupants de l'Ontario avaient utilisé le guide de la province sur la consommation de poissons de

pêche sportive. Selon une étude menée au Québec, seulement 40 p. 100 des pêcheurs disent toujours respecter les conseils sur la consommation de poisson dans cette province. Néanmoins, Santé Canada ne prévoit pas d'élaborer sa propre stratégie de communication en matière de santé. Il dispose d'un financement très restreint pour les Grands Lacs, et le financement du volet santé du programme Saint-Laurent Vision 2000 a été réduit. Certains partenaires se sont dits inquiets du fait que d'importantes recherches ne soient pas faites ou soient inutilement retardées.

Conclusion

3.4.29 Santé Canada a respecté son obligation d'aider à élaborer des lignes directrices sur la qualité de l'eau potable. Toutefois, certaines lacunes dans la surveillance de l'eau potable au Canada sont inquiétantes. Surveiller la qualité de l'eau potable, et informer le public lorsqu'il y a des précautions à prendre pour la santé sont des activités de compétence provinciale. Le gouvernement fédéral ne reçoit pas d'information sur les résultats de la surveillance exercée par les provinces. L'Ontario est la seule province au Canada qui se soit engagée à informer le public lorsque la qualité de l'eau n'est pas conforme aux lignes directrices de la province en la matière. Dans les autres provinces, le public ne dispose d'aucun moyen direct de se renseigner sur la qualité de l'eau potable. Nous remarquons que l'eau utilisée dans les aliments et les boissons est réglementée dans l'ensemble du Canada mais, dans la plupart des provinces, l'eau provenant du robinet ne l'est pas.

3.4.30 Dans l'ensemble, Environnement Canada respecte ses obligations fondamentales en ce qui a trait à la surveillance de la présence des contaminants visés par l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Il surveille la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et le Saint-Laurent, et il a étudié certaines espèces à titre d'indicateurs afin de mieux connaître l'évolution de la qualité de l'eau.

3.4.31 Cependant, la connaissance qu'a le gouvernement fédéral des changements de la qualité de l'eau n'est fondée que sur un nombre restreint de substances reconnues comme étant nocives pour la santé humaine. De nombreuses substances ne font l'objet d'aucune surveillance.

3.4.32 Santé Canada a étudié les effets de la qualité de l'eau sur la santé humaine et a identifié les populations du bassin qui courent le risque de subir une exposition excessive aux contaminants, mais il ne communique pas directement cette information aux populations concernées.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes

❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	Engagements	Résultats
	Élaborer des lignes directrices pour la qualité de l'eau potable au Canada.	Santé Canada a participé à l'élaboration de lignes directrices pour la qualité de l'eau potable au Canada, dont la dernière mise à jour remonte à 1996.
	Surveiller la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent.	Environnement Canada fait la surveillance de la qualité de l'eau d'une façon planifiée et scientifique dans les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent. Les œufs de goéland argenté sont surveillés comme indicateur de la concentration des contaminants dans les Grands Lacs.
	Évaluer le risque que la consommation de poisson entraîne pour la santé des Canadiens.	De concert avec ses partenaires, Santé Canada a identifié des populations vulnérables en ce qui a trait à la consommation de poisson. Santé Canada ne possède pas de stratégie de communication pour rejoindre ces populations et n'a pas alloué de ressources pour l'élaboration d'une telle stratégie.

Évaluer le rendement du gouvernement

❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	Forces	Faiblesses
	Environnement Canada surveille et analyse les tendances en ce qui concerne les polluants énumérés dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.	Environnement Canada surveille moins de la moitié des 58 polluants déclarés à l'Inventaire national des rejets de polluants rejetés dans l'eau en Ontario et au Québec.
❸ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	L'information sur la qualité de l'eau dans le bassin est rendue publique dans le site Web d'Environnement Canada.	Les données sur la qualité de l'eau dans le site Web ne sont pas à jour.

3.5 Surveillance de la quantité des eaux : utilisation et prélèvements

L'enjeu

3.5.1 L'eau douce devient la ressource la plus recherchée au monde. Comme plus d'un milliard de personnes en manquent, le besoin d'eau devrait atteindre de nouveaux sommets au cours du présent siècle. La disponibilité et gestion de l'eau douce est en train de devenir l'un des plus grands défis environnementaux, politiques et sociaux du XXI[e] siècle. Les entreprises ont déjà commencé à explorer les façons de satisfaire la demande croissante de marchés riches, mais sujets à la sécheresse, aux États-Unis et en Asie.

3.5.2 Les Grands Lacs constituent une réserve abondante d'eau douce, mais elle n'est pas illimitée. La Commission mixte internationale et d'autres parties estiment qu'environ un pour cent seulement de l'eau qui se trouve dans le bassin est renouvelable. Cette proportion correspond à la quantité d'eau qui s'écoule dans le bassin, vers le Saint-Laurent et ailleurs, et qui est réapprovisionnée par les rivières, les cours d'eau, les eaux souterraines et les eaux de pluie. Cette eau, qui constitue une partie essentielle de l'hydrologie du bassin, ne doit pas être gaspillée. De plus, personne ne sait quels seront les effets du changement climatique sur le bassin; certaines études indiquent que l'approvisionnement en eau pourrait y être sensiblement réduit.

3.5.3 La demande d'eau est également en hausse dans le bassin même. Déjà, 16 millions de Canadiens dépendent de l'eau des Grands Lacs et du Saint-Laurent pour satisfaire leurs besoins quotidiens. Selon de récentes estimations, la population du côté canadien du bassin augmentera de 20 p. 100 au cours des 20 prochaines années, ce qui augmentera sans aucun doute la pression exercée sur les approvisionnements en eau. La croissance démographique du côté américain ajoutera encore de la pression, tout comme la demande accrue d'eau provenant de la population à l'extérieur du bassin, particulièrement celle du sud des États-Unis. En 1998, le Groupe Nova a proposé d'exporter quelque 600 millions de litres d'eau du lac Supérieur par année, pendant cinq ans, pour approvisionner les marchés asiatiques. La proposition a finalement été rejetée, mais elle a ravivé les craintes du public au sujet de l'exportation de l'eau canadienne.

3.5.4 L'exportation ou le détournement d'eau à grande échelle préoccupent grandement les Canadiens. Les débats publics sur cette question font constamment référence au droit et à la politique nationale et internationale. Pour régler les débats futurs, il sera essentiel d'avoir de solides connaissances scientifiques des effets des exportations et des détournements.

Le rôle du gouvernement fédéral

3.5.5 Trois ministères partagent les responsabilités fédérales en ce qui a trait aux questions de quantité des eaux de surface et des eaux souterraines dans le bassin — Environnement Canada, Pêches et Océans, et Ressources naturelles Canada. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international est quant à lui responsable des accords internationaux. Ensemble, et de concert avec les États-Unis et la Commission mixte internationale, ces quatre ministères déterminent la quantité d'eau douce

dont les Canadiens disposent, qui peut l'utiliser, la quantité d'eau qui peut sortir du lac Supérieur, ainsi que celle qui peut s'écouler du lac Ontario dans le Saint-Laurent.

3.5.6 La principale responsabilité en matière d'eau douce incombe cependant aux gouvernements provinciaux. Ceux-ci surveillent les niveaux d'eau dans les lacs et les cours d'eau situés entièrement à l'intérieur de leurs frontières et près des rives des eaux internationales, comme les Grands Lacs. Ils déterminent également les approvisionnements en eau à l'usage des consommateurs sur leur propre territoire. Dans la pratique, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se partagent la surveillance des débits de l'eau dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, aux termes d'ententes de partage des coûts. Les administrations municipales fournissent l'eau aux consommateurs, et leurs politiques de tarification peuvent influer grandement sur la consommation d'eau.

3.5.7 Le gouvernement fédéral des États-Unis, les gouvernements d'États américains et la Commission mixte internationale ont également un rôle à jouer. Le Canada partage la gestion des eaux limitrophes et transfrontalières avec les États-Unis aux termes du Traité relatif aux eaux limitrophes de 1909, qui a également établi la Commission mixte internationale pour régler les différends en matière d'utilisation des eaux limitrophes.

Questions posées lors de la vérification

3.5.8 Comment le gouvernement fédéral surveille-t-il la quantité des approvisionnements en eaux souterraines et en eaux de surface au pays? Que fait-il pour garantir un approvisionnement suffisant et sécuritaire en eau dans les années à venir? Le gouvernement met-il en œuvre sa stratégie visant à interdire les prélèvements massifs d'eau?

Le contexte

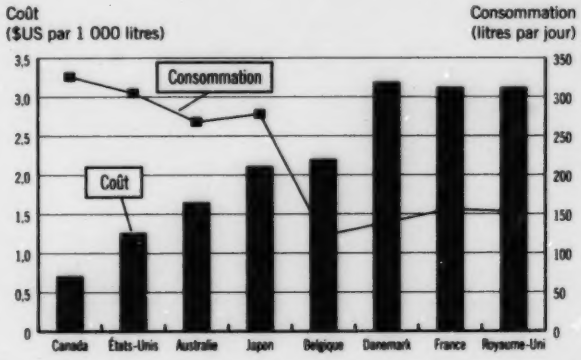
3.5.9 Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques, les Canadiens consomment à la maison plus d'eau par personne que les habitants de la plupart des autres pays membres, soit 326 litres par jour (voir la pièce 3.4). Cela est en grande partie dû au fait qu'ils ont toujours eu plus d'eau douce que nécessaire pour satisfaire leurs besoins. La demande en eau douce du Canada devrait augmenter, au pays et à l'étranger. Au rythme d'utilisation actuel, les contraintes imposées aux approvisionnements en eau douce dans le bassin pourraient contribuer à abaisser les niveaux d'eau, ce qui pourrait causer d'importants dommages à l'environnement et coûter très cher à la société.

La surveillance du niveau des eaux de surface

3.5.10 Environnement Canada surveille les débits d'eau en Ontario et au Québec. Bien que la surveillance ait quelque peu diminué depuis le milieu des années 1980, elle fournit encore d'importants renseignements. En Ontario, le Ministère assure cette surveillance à plus de 400 stations, environ 27 p. 100 de moins qu'en 1985. Il partage les coûts de plusieurs stations avec le gouvernement de l'Ontario. Au Québec, le ministère provincial de l'Environnement possède un réseau de 70 à 80 stations où se fait la majeure

partie de la surveillance des eaux du bassin du Saint-Laurent. Environnement Canada partage les coûts de certaines de ces stations de surveillance, et il possède lui-même 11 stations dans le bassin.

Pièce 3.4 Les Canadiens consomment plus d'eau et la payent moins cher



Source : OCDE – Toutes les données sont pour la période allant de 1994 à 1999, sauf les données des États-Unis, qui datent de 1980.

3.5.11 Le Service hydrographique du Canada, de Pêches et Océans, surveille les niveaux de l'eau dans les Grands Lacs (à 31 stations) et dans le Saint-Laurent (à 16 stations). Les progrès technologiques ont permis de moderniser ces stations pour qu'elles fournissent les données en temps réel à une base de données d'un ordinateur central, par lien téléphonique. En Ontario, Environnement Canada entretient ces stations en échange des données qu'elles fournissent. Le public peut aussi obtenir les données de stations de surveillance individuelles en téléphonant à un service de réponse automatique.

3.5.12 Les conseils internationaux de contrôle de l'eau de la Commission mixte internationale pour le lac Supérieur, la rivière Niagara et le fleuve Saint-Laurent utilisent les données recueillies par Environnement Canada et d'autres sources pour aider à régulariser les niveaux de l'eau dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. La Commission mixte internationale utilise également les données d'Environnement Canada dans les études qu'elle produit de façon indépendante.

3.5.13 Grâce aux données sur les débits et à des techniques perfectionnées de modélisation, Environnement Canada peut connaître les débits dans le bassin. Par exemple, un rapport de la région du Québec suppose que plusieurs petits barrages le long de la rivière des Outaouais peuvent influencer beaucoup plus sur le débit dans le Saint-Laurent que le gros barrage proche de Cornwall, qui régularise le débit venant du lac Ontario. Les données sur les débits et leur modélisation servent également pour les études des rejets toxiques dans le Saint-Laurent.

Le gouvernement fédéral ne connaît pas bien les eaux souterraines dans le bassin

3.5.14 Les nappes d'eaux souterraines constituent la principale source d'eau potable pour 28 p. 100 des résidants de l'Ontario et du Québec. Plus de 270 municipalités de ces provinces dépendent des eaux souterraines pour au moins une partie de leur approvisionnement en eau. Elles peuvent être gravement touchées s'il y a une pénurie d'eau souterraine.

3.5.15 Les eaux souterraines sont une partie importante de l'hydrologie du bassin. Selon la Commission mixte internationale, le réseau des Grands Lacs est composé de « nombreuses nappes phréatiques qui se sont remplies au cours des siècles, de l'eau qui s'écoule dans les tributaires des Grands Lacs et de celle qui remplit les lacs eux-mêmes ».

3.5.16 Le gouvernement fédéral n'est pas directement responsable de la gestion des eaux souterraines, sauf dans le cas des aquifères dont on sait qu'ils traversent les frontières provinciales et internationales. Il lui incombe toutefois de connaître les effets des eaux souterraines sur les eaux de surface dans le bassin. Dans sa Politique fédérale relative aux eaux de 1987, ayant remarqué que les connaissances sur les eaux souterraines dans le bassin étaient incomplètes, le gouvernement s'est engagé à parfaire ses connaissances sur les nappes d'eaux souterraines.

3.5.17 Nous avons constaté que, depuis lors, le gouvernement fédéral a peu amélioré ses connaissances sur les eaux souterraines. Entre 1987 et 1991, Environnement Canada a mené des études restreintes sur les aquifères et d'échantillonnage de données. Il a aussi préparé une stratégie sur les eaux souterraines dans le but de définir le rôle du gouvernement fédéral à ce chapitre et les mesures que celui-ci devrait prendre. Environnement Canada et Ressources naturelles Canada ont par la suite accepté de partager la responsabilité des eaux souterraines, mais peu d'initiatives ont été lancées avant 1997. Ressources naturelles Canada a remis la question sur le tapis en entreprenant plusieurs nouvelles recherches dans différentes régions. En juin 2000, il a réuni, pour le premier atelier national sur les eaux souterraines, des représentants fédéraux et provinciaux de tout le Canada afin de discuter des connaissances actuelles sur les sources d'eaux souterraines.

3.5.18 Ressources naturelles Canada a récemment conclu un accord avec les États-Unis en vue d'une coopération dans la recherche en sciences de la Terre, qui inclut les eaux souterraines. Dans sa stratégie de développement durable de 2001, le Ministère s'engage à produire, d'ici 2002, une stratégie nationale sur les eaux souterraines qui donnera un aperçu des mesures relevant du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires. Le Ministère s'engage également à mettre sur pied une banque de données nationale sur les eaux souterraines d'ici 2003. En 2001, le gouvernement fédéral n'en sait pas beaucoup plus qu'en 1987 sur les eaux souterraines dans la majeure partie du bassin.

3.5.19 Par contre, le Geological Survey des États-Unis en sait beaucoup plus sur les principaux aquifères qui se trouvent du côté américain du bassin. Il peut décrire la géologie d'un grand nombre d'entre eux, leurs caractéristiques

en ce qui a trait à leur apport spécifique et leur apport potentiel d'eau, leur débit et leur interaction avec les eaux de surface. Le Geological Survey possède aussi de l'information sur les prélèvements d'eau douce dans ces aquifères.

Mesure partielle visant à interdire les prélèvements massifs

3.5.20 Les projets de prélèvement et d'exportation de grandes quantités d'eau ont régulièrement refait surface au cours des 40 dernières années. D'après un sondage effectué en 1999 par EKOS Research Associates Inc., 13 p. 100 des Canadiens croient que le Canada ne doit en aucun cas exporter de l'eau, et 66 p. 100 ont déclaré qu'il pourrait le faire seulement à des fins humanitaires.

3.5.21 Dans la Politique fédérale relative aux eaux de 1987, le gouvernement s'est publiquement engagé à empêcher tout prélèvement massif d'eau par détournement interbassin. Il a présenté un projet de loi à cet effet en 1988, qui est mort au feuilleton lorsque des élections ont été annoncées.

3.5.22 Le gouvernement n'a pris aucune autre mesure législative pendant plus de dix ans. Ensuite, en février 1999, il a annoncé une stratégie visant à interdire les prélèvements massifs d'eau, y compris l'eau exportée des bassins hydrographiques canadiens. La stratégie comporte trois volets :

- Un renvoi à la Commission mixte internationale pour étudier les effets de la consommation, du détournement et du prélèvement d'eaux limitrophes (y compris leur exportation). Le renvoi a été présenté par le Canada et les États-Unis en février 1999, et la Commission a publié son rapport un an plus tard. Le rapport, intitulé *Protection des eaux des Grands Lacs*, fait des recommandations aux deux gouvernements. Si celles-ci sont adoptées, elles rendront quasiment impossibles les prélèvements de grandes quantités d'eau sur de longues distances dans le bassin.
- Des modifications proposées à la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* interdisant les prélèvements massifs d'eau dans les eaux limitrophes. L'effet se ferait surtout sentir dans les Grands Lacs. Ce projet de loi est mort au feuilleton à l'annonce des élections fédérales en octobre 2000, mais il a été présentée à nouveau en février 2001.
- Une proposition visant à protéger les bassins hydrographiques canadiens, par l'entremise d'un accord pancanadien sur les prélèvements massifs d'eau. L'accord engagerait les provinces à interdire les prélèvements massifs d'eau dans les bassins hydrographiques qui relèvent uniquement de leur compétence. Les négociations en vue de cet accord ont commencé en 1999. En novembre de cette année, tous les ministres de l'Environnement du Canada (sauf celui du Québec) ont accepté d'interdire les prélèvements massifs d'eaux de surface et d'eaux souterraines dans la partie canadienne des principaux bassins hydrographiques. À la fin de notre vérification, 10 des 14 gouvernements canadiens (fédéral, provinciaux et territoriaux), dont l'Ontario, avaient accepté l'accord, et quatre autres étaient encore en train de l'étudier. Le Québec a une loi intérimaire interdisant tout prélèvement d'eau.

3.5.23 Le gouvernement fédéral est incapable d'appliquer un accord tel que la stratégie de 1999 proposée. Même si tous les gouvernements signaient l'accord, celui-ci ne serait qu'une entente volontaire, dépendant de la volonté politique continue de toutes les provinces. Si une province décidait plus tard de permettre le prélèvement massif d'eau dans un lac relevant uniquement de sa compétence, le gouvernement fédéral n'aurait aucun recours juridique.

Les objectifs fédéraux en vue d'une tarification réaliste ne sont pas atteints

3.5.24 Dans la Politique fédérale relative aux eaux de 1987, le gouvernement s'est engagé à promouvoir les principes d'une tarification réaliste et de l'utilisateur payeur, et à les mettre en œuvre. Le fait de demander un prix qui reflète à la fois la valeur de l'eau et la valeur du service — le coût de la purification, de la distribution, du traitement et de l'élimination — a deux répercussions importantes. D'abord, les consommateurs ont tendance à utiliser l'eau plus efficacement parce qu'ils économisent ainsi de l'argent. Ensuite, lorsque le consommateur paye le plein coût du service, les distributeurs peuvent investir les sommes nécessaires pour entretenir et agrandir le réseau de distribution. La réglementation de la distribution et de la tarification de l'eau est la responsabilité des provinces et des municipalités, mais le gouvernement fédéral pourrait utiliser des moyens autres que la réglementation pour appliquer sa politique.

Le saviez vous?

- Volume total des lacs Supérieur, Huron, Érié et Ontario à bas niveaux d'eau : **17 764 km^3**
- Quantité d'eaux souterraines dans le bassin : **inconnue**
- Partie renouvelable des eaux des Grands Lacs : **environ 1 %**
- Nombre de litres d'eau consommés quotidiennement par chaque ménage canadien : **326**
- Prix moyen payé par les Canadiens pour 1000 litres d'eau en 1994 : **96 cents**

3.5.25 Les Canadiens consomment plus d'eau par personne que presque quiconque sur la planète, en partie parce qu'ils doivent rarement payer le coût réel lié au traitement, à la distribution, à la collecte et à l'épuration de l'eau qu'ils utilisent. En moyenne, la facture d'eau que paient les résidants de l'Ontario représente moins de la moitié de ces coûts; la plupart des résidants du Québec ne sont pas facturés en fonction de la quantité d'eau qu'ils consomment. Les coûts de l'utilisation de l'eau qui ne figurent pas sur la facture d'eau sont habituellement cachés dans les taxes foncières municipales ou régionales, ce qui n'incite pas les gens à consommer moins d'eau. Au Canada, les ménages équipés d'un compteur d'eau, qui ont payé leur eau au volume en 1996, ont consommé environ 268 litres d'eau par personne, par jour, comparativement à 416 litres dans des ménages qui payaient un tarif fixe.

3.5.26 Depuis 1987, Environnement Canada a pris plusieurs petites mesures pour encourager les consommateurs à gérer leur demande et à conserver l'eau. Il a préparé du matériel d'information à l'usage du public, comme des brochures, des bulletins d'information et un site Web. Il a produit des études techniques sur la tarification réaliste et la gestion de la demande. Il tient également à jour des banques de données sur la consommation municipale et industrielle d'eau et sur la tarification de l'eau dans les principales villes du Canada. De concert avec l'Association canadienne des eaux potables et usées, Environnement Canada a aidé à mettre sur pied une banque de données en ligne sur l'expérience en matière d'utilisation efficace de l'eau.

3.5.27 **Chance ratée de lier les politiques et les programmes.** Le programme fédéral de subventions aux infrastructures a été un outil important pour

améliorer les infrastructures municipales dans tout le bassin. Entre 1994 et 1999, le gouvernement fédéral a versé 126 millions de dollars à l'Ontario et 210 millions de dollars au Québec pour des projets de réseaux municipaux d'adduction d'eau et de collecte des eaux usées. Toutefois, aucune des phases du programme n'exigeait d'utiliser des politiques de tarification comme critère d'évaluation des projets. Quelques projets de conservation de l'eau ont été financés dans le cadre du programme, mais la priorité n'a pas été accordée à ceux qui favorisaient la gestion de la demande ou une tarification réaliste, alors que celles-ci faisaient partie de la politique fédérale.

3.5.28 Par l'entremise du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000, le gouvernement fédéral a affecté 7,7 millions de dollars pour améliorer le traitement des eaux usées (par exemple, études d'optimisation des stations d'épuration des eaux usées) et a alloué 8,7 millions de dollars pour régler le problème du ruissellement urbain (p. ex., la modernisation des trop-pleins d'égouts unitaires). À l'instar des subventions aux infrastructures, le Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 n'utilisait pas la tarification réaliste de l'eau comme critère de financement des projets.

3.5.29 Le Programme « d'écologisation » des infrastructures du gouvernement fédéral ne mentionne pas non plus les politiques de tarification de l'eau. Le gouvernement a alloué 516 millions de dollars au Québec pour toute la durée du programme; une fois ce montant combiné aux contreparties offertes par le gouvernement du Québec et les administrations municipales, le total disponible atteindra 1,5 milliard de dollars. L'Ontario obtiendra 681 millions de dollars du gouvernement fédéral pour toute la durée du programme, ce qui donne un total de plus de 2 milliards de dollars lorsqu'on ajoute les contreparties fournies par le gouvernement provincial et les administrations municipales. Les ententes signées avec les deux provinces stipulent que 40 p. 100 des fonds doivent être alloués à l'écologisation des infrastructures municipales. Bien que ces ententes reconnaissent qu'il est important d'améliorer la gestion de l'eau et des eaux usées, on n'y retrouve pas la tarification réaliste de l'eau aux consommateurs comme critère d'évaluation des projets proposés.

Conclusion

3.5.30 Le gouvernement fédéral continue de surveiller les débits et les niveaux d'eau dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Bien que les récentes initiatives soient encourageantes, les connaissances fondamentales des nappes d'eaux souterraines font encore défaut dans le bassin. Depuis 1987, époque où le gouvernement fédéral s'est engagé à mieux connaître les eaux souterraines, ses connaissances sont demeurées fragmentées et incomplètes.

3.5.31 Le gouvernement fédéral a pris des mesures afin de mettre en œuvre sa stratégie visant les prélèvements massifs d'eau, même si nous remarquons qu'il a fallu plus de dix ans pour que cette stratégie soit mise sur la table, après l'engagement politique du gouvernement en 1987 et le projet de loi de 1988 qui n'a jamais été adopté. La stratégie n'était pas encore complète à la fin de notre vérification, et on ne peut être certain qu'elle suffira pour empêcher les exportations de grandes quantités d'eau douce du Canada.

3.5.32 Le gouvernement fédéral n'a pas mis en œuvre sa politique visant à réduire la consommation d'eau des ménages grâce à la gestion de la demande et à une tarification réaliste. La conception de ses programmes de financement n'encourage pas expressément la tarification de l'eau telle qu'énoncée dans sa politique sur l'eau.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Surveiller les eaux de surface.	Le gouvernement a mis en place un programme de surveillance des eaux de surface qui fournit des renseignements utiles.
	Parfaire les connaissances sur les eaux souterraines dans le bassin.	Il a une connaissance incomplète et fragmentée des eaux souterraines du bassin.
	Empêcher les prélèvements massifs d'eau dans le bassin.	Il a terminé le renvoi à la Commission mixte internationale.
		Les provinces et les territoires n'ont pas tous accepté l'accord qui, de toute façon, n'est pas exécutoire.
		À la fin de notre vérification, les modifications à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* n'avaient pas encore été adoptées.
	Promouvoir la tarification réaliste de l'eau et la gestion de la demande.	Dans son programme de subventions aux infrastructures, le gouvernement n'a pas pris de mesures précises visant à encourager l'application de la tarification de l'eau.
Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	Le gouvernement fédéral a bien planifié le programme de surveillance de l'eau, avec l'établissement de priorités et la participation des ministères responsables.	
	Il collabore avec les provinces par l'entremise d'un Protocole d'entente visant la surveillance des débits d'eau.	Le gouvernement n'a eu qu'une participation limitée en matière d'eaux souterraines entre 1991 et 1997.
	Il réunit l'information sur la consommation et la tarification de l'eau dans les municipalités et la fournit aux utilisateurs par une banque de données en ligne.	

3.5.32 Le gouvernement fédéral n'a pas mis en œuvre sa politique visant à réduire la consommation d'eau des ménages grâce à la gestion de la demande et à une tarification réaliste. La conception de ses programmes de financement n'encourage pas expressément la tarification de l'eau telle qu'énoncée dans sa politique sur l'eau.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes

❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	Engagements	Résultats
	Surveiller les eaux de surface.	Le gouvernement a mis en place un programme de surveillance des eaux de surface qui fournit des renseignements utiles.
	Parfaire les connaissances sur les eaux souterraines dans le bassin.	Il a une connaissance incomplète et fragmentée des eaux souterraines du bassin.
	Empêcher les prélèvements massifs d'eau dans le bassin.	Il a terminé le renvoi à la Commission mixte internationale. Les provinces et les territoires n'ont pas tous accepté l'accord qui, de toute façon, n'est pas exécutoire. À la fin de notre vérification, les modifications à la *Loi du Traité des eaux limitrophes internationales* n'avaient pas encore été adoptées.
	Promouvoir la tarification réaliste de l'eau et la gestion de la demande.	Dans son programme de subventions aux infrastructures, le gouvernement n'a pas pris de mesures précises visant à encourager l'application de la tarification de l'eau.

Évaluer le rendement du gouvernement

❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	Forces	Faiblesses
	Le gouvernement fédéral a bien planifié le programme de surveillance de l'eau, avec l'établissement de priorités et la participation des ministères responsables.	
	Il collabore avec les provinces par l'entremise d'un Protocole d'entente visant la surveillance des débits d'eau.	Le gouvernement n'a eu qu'une participation limitée en matière d'eaux souterraines entre 1991 et 1997.
	Il réunit l'information sur la consommation et la tarification de l'eau dans les municipalités et la fournit aux utilisateurs par une banque de données en ligne.	

Objectifs de la vérification et principales constatations

Évaluer le rendement du gouvernement		
1 Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	**Forces**	**Faiblesses**
	Il met à la disposition des utilisateurs l'information sur les niveaux d'eau.	
	Les données sur les niveaux d'eau et les plans des gouvernements fédéral et provinciaux et autres parties concernées sont partagées à point nommé.	Le gouvernement n'a pas clarifié son rôle et son engagement en matière de gestion de la demande.
	Il a bien défini les rôles et responsabilités en matière de quantité d'eau.	Le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux et territoriaux ont signé un accord limitant les prélèvements massifs d'eau, mais l'accord est seulement volontaire.

3.6 Planifier pour avoir une eau de bonne qualité

L'enjeu

3.6.1 Le gouvernement fédéral a planifié diverses mesures pour améliorer la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, par l'entremise d'accords successifs sur la qualité de l'eau conclus avec les États-Unis et l'Ontario au cours des 30 dernières années. Le gouvernement fédéral et celui du Québec ont, de façon similaire, signé des accords successifs qui les ont amenés à déployer des efforts concertés pour améliorer la qualité de l'eau dans le fleuve Saint-Laurent. Mentionnons notamment la réduction de la charge en phosphore dans le lac Érié, les activités d'assainissement dans les secteurs préoccupants en Ontario, et la réduction des rejets de substances toxiques dans les Grands Lacs et le Saint-Laurent. Bien que plusieurs mesures individuelles dans les deux provinces aient été clairement planifiées et classées par ordre de priorité, le gouvernement fédéral et ses partenaires n'ont mis en œuvre aucun plan sur la qualité de l'eau à l'échelle du bassin, et ce, ni en Ontario ni au Québec.

Des plans sont nécessaires pour améliorer la qualité de l'eau dans le bassin.

3.6.2 Le gouvernement fédéral, de concert avec ses partenaires, élabore actuellement un plan pour chacun des Grands Lacs formant la frontière canadienne. Ces plans doivent permettre aux décideurs de bien comprendre les risques liés à la contamination, afin qu'ils puissent prendre les mesures les plus appropriées pour résoudre les problèmes liés à la qualité de l'eau. Les progrès qui seront accomplis à l'avenir dans les Grands Lacs pourraient dépendre de la mesure dans laquelle le gouvernement fédéral et ses partenaires sauront élaborer et appliquer le plan pour chaque lac.

Le rôle du gouvernement fédéral

3.6.3 Aux termes de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, doit élaborer des plans pour gérer les eaux d'intérêt national et les eaux chevauchant une frontière provinciale ou nationale, comme les Grands Lacs et le Saint-Laurent.

3.6.4 En 1987, le protocole modifiant l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs engageait les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis à élaborer et à mettre en œuvre, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des États bordant les lacs, un plan d'aménagement panlacustre pour chacun des Grands Lacs. Ces plans ont pour but de fournir une évaluation complète des menaces sérieuses touchant la qualité de l'eau et de restaurer les utilisations bénéfiques des lacs.

3.6.5 Aucun engagement précis n'a été pris quant à la préparation d'un document de planification similaire pour le Saint-Laurent. Cependant, l'Entente de concertation Canada-Québec sur le Saint-Laurent, ainsi que la mise en œuvre de bonnes pratiques de gestion, demandent une planification efficace pour le fleuve.

Questions posées lors de la vérification

3.6.6 Le gouvernement fédéral a-t-il repéré les principales menaces pour la qualité de l'eau, et a-t-il établi des priorités pour y faire face? A-t-il élaboré des plans pour agir dans ces domaines prioritaires, plans précisant un calendrier et définissant les besoins en ressources ainsi que les parties

responsables? A-t-il déterminé comment les progrès seraient mesurés? A-t-il pris en considération l'écosystème et les secteurs préoccupants lorsqu'il a planifié l'amélioration de la qualité de l'eau? Finalement, s'est-il servi des plans pour orienter ses mesures?

Le contexte

Élaboration des plans d'aménagement panlacustre

3.8.7 L'élaboration de plans d'aménagement panlacustre est un processus très complexe. Chaque plan est élaboré sur une période de plusieurs années grâce au travail conjoint de représentants de plusieurs ministères fédéraux canadiens et départements fédéraux américains, de départements d'États américains et de ministères provinciaux, de même que de nombreux autres intervenants. Au départ, les plans d'aménagement panlacustre devaient être élaborés en quatre étapes, soit la définition du problème, l'établissement d'un calendrier pour la réduction des contaminants, le choix de mesures d'assainissement et de stratégies de réduction, et un compte-rendu des progrès substantiels. Dans le but d'accélérer le processus, le Canada et les États-Unis ont abandonné ce mécanisme en quatre étapes successives, lui en préférant un processus qui, à compter de 2000, ferait le point sur l'état des connaissances et l'avancement des plans d'aménagement tous les deux ans.

Le saviez-vous?

- Diminution estimée des rejets de mercure dans le lac Ontario au cours des 10 dernières années : **60 %**

Diminution des rejets de dioxines : **de 75 à 95 %**

3.8.8 **Planification pour le lac Supérieur.** Le plan d'aménagement panlacustre du lac Supérieur est le plus avancé parmi les plans d'aménagement des Grands Lacs. La première étape et son rapport de mise à jour ont été achevés en septembre 1995. Le plan recense 22 polluants « critiques » et, parmi ceux-ci, il en désigne 9 dont l'élimination est prioritaire. Le mercure, les BPC, le DDT et les dioxines en font partie. Ces substances ont des sources locales et éloignées.

3.8.9 Les cibles de réduction pour 9 des 22 polluants critiques ont été définies en septembre 1996. Les stratégies de réduction, accompagnées des mesures devant être mises en œuvre par chaque organisme au cours des deux ou trois prochaines années, ont été proposées en avril 2000, de même que les mesures visant à éliminer les 9 polluants prioritaires recensés à l'étape 1. Dans le rapport de l'étape 3, on souligne l'importance de la surveillance des sources, d'une part, afin de mesurer la quantité de polluants critiques qui sont rejetés par une installation donnée, et de l'environnement, d'autre part, afin de mesurer la concentration de contaminants qui s'y trouvent.

3.8.10 Le plan du lac Supérieur témoigne clairement d'un engagement envers l'écosystème, et ce pour cinq volets différents : les communautés aquatiques, les communautés de la faune terrestre, les habitats, la santé humaine, et la mise en place d'une protection durable. Les plans d'action s'étendent à tout le bassin du lac, et on y note l'importance d'agir dans les huit secteurs préoccupants bordant le lac. Quatre d'entre eux se trouvent au Canada, et un autre, le long de la rivière St. Mary's, est partagé par le Canada et les États-Unis.

3.8.11 Cependant, comme le plan d'aménagement panlacustre a été préparé par de nombreux partenaires, il n'engage aucun de ceux-ci ni le gouvernement fédéral à agir. On y désigne Environnement Canada comme

l'organisme directeur de plus de 30 des initiatives planifiées mais, dans nombre de cas, le Ministère n'a pas alloué de ressources pour prendre les initiatives en question, ou ne s'est pas engagé à agir. De plus, bien que le plan détermine ce qui doit être mesuré, personne ne s'est engagé à effectuer ces mesures.

3.6.12 Planification pour le lac Huron. Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral n'a pas entamé la planification des mesures à prendre dans le bassin hydrographique du lac Huron. Le département de l'Environmental Quality du Michigan, avec l'appui de l'Environmental Protection Agency des États-Unis, a lancé en 1999 une initiative pour le lac Huron. La participation du gouvernement fédéral à cette initiative s'est limitée à la présence d'Environnement Canada au sein du comité directeur et à l'établissement de représentations graphiques du bassin du lac Huron. Le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario a également collaboré. Le bassin du lac Huron et de la baie Georgienne englobe les secteurs préoccupants de Spanish River et de Severn Sound, ainsi que de Collingwood Harbour, que l'on a retiré de la liste des secteurs préoccupants en 1994. Le gouvernement fédéral n'a pas encore commencé à examiner les principales menaces pour le lac, ni les mesures prioritaires, ni les activités d'assainissement et de prévention de la pollution, ni même la façon dont il pourrait mesurer les progrès accomplis dans le bassin du lac Huron.

3.6.13 Planification pour le lac Érié. En 1993, l'Environmental Protection Agency des États-Unis et Environnement Canada ont amorcé les phases initiales de planification concernant l'établissement d'un plan d'aménagement panlacustre pour le lac Érié. Le premier rapport du plan du lac Érié a été préparé en 2000, et on prévoit une mise à jour tous les deux ans.

3.6.14 Jusqu'ici, la principale réalisation dans le cadre du plan du lac Érié a été de repérer les polluants critiques exigeant une intervention prioritaire, c'est-à-dire le mercure et les BPC. On signale dans le plan que la principale source de mercure est le dépôt atmosphérique, et que la majeure partie de la masse de mercure se trouve dans les sédiments contaminés. On y mentionne que les pratiques d'utilisation des terres, de même que les nutriments entraînés dans les eaux de ruissellement, sont les principales menaces d'origine anthropique pour l'avenir de l'écosystème du lac Érié.

3.6.15 En ce moment, la phase de définition des problèmes du plan du lac Érié est presque terminée. Par conséquent, seuls les objectifs ayant trait à la réduction du mercure et des BPC ont été fixés, et on n'a désigné aucun indicateur. On énumère dans le plan plusieurs projets en cours dans le bassin du lac Érié, mais on n'y indique pas de quelle façon les progrès seront mesurés.

3.6.16 Le plan du lac Érié met l'accent sur l'importance de privilégier une approche écosystémique pour comprendre d'où proviennent les polluants et élaborer des plans d'action. On y mentionne également qu'il existe 12 secteurs préoccupants autour du lac, mais on n'y spécifie pas leur importance pour le bassin (voir l'étude de cas intitulée Le phosphore dans le lac Érié — Un nouveau plan est il nécessaire?).

3.6.17 Planification pour le lac Ontario. L'étape 1 du plan du lac Ontario a été achevée en mai 1998. On y dresse la liste des principaux contaminants présents dans le lac, laquelle comprend plusieurs produits chimiques toxiques, dont les BPC, le DDT, le mirex, les dioxines et les furanes. Pour chacun de ces produits chimiques, les principaux affluents qui les apportent dans le lac sont signalés. On y note que les affluents américains sont les principales sources de

Le phosphore dans le lac Érié — Un nouveau plan est-il nécessaire?

Cette étude de cas montre l'importance d'élaborer des plans panlacustres et de les mettre en œuvre.

Des années 1950 aux années 1970, le lac Érié était extrêmement pollué, surtout par le phosphore. La prolifération des algues tuait les poissons, détériorait l'état des plages et obstruait les prises d'eau. La présence de phosphore a été attribuée aux rejets industriels, aux eaux de ruissellement agricoles et aux eaux usées des municipalités contenant des détergents domestiques pour la lessive, qui se déversaient dans le lac.

Les eaux du lac Érié sont peu profondes, ce qui rend le lac particulièrement vulnérable aux polluants et aux changements dans l'utilisation des terres. Parmi les Grands Lacs, le lac Érié est celui dont le bassin a connu la croissance démographique la plus rapide. C'est aussi là que l'on trouve la plus grande proportion de terres consacrées à l'agriculture (67 p. 100) et de rivages utilisés. De plus, c'est le lac qui renfermait de loin la plus grande quantité de matières en suspension en provenance de ses affluents : 6,5 millions de tonnes par année, comparativement à 1,6 millions de tonnes pour le lac Ontario, et moins pour les autres lacs.

Succès rapide au chapitre de la réduction de la charge en phosphore. En 1970, une étude portant sur le lac Érié, menée par la Commission mixte internationale, a conclu que les apports de phosphore dans ce lac devaient être réduits. Le Canada et les États-Unis ont signé, en 1972, l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs; entre autres, celui-ci prévoyait expressément des programmes et des exigences pour réduire les apports de phosphore dans le lac Érié.

L'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs établissait de nouvelles normes quant à la réduction des apports. Celles-ci ont ensuite été révisées dans le supplément à l'Accord, signé en 1983, par lequel les parties s'engageaient à réduire les apports de phosphore dans le lac Érié de 2 000 tonnes supplémentaires. La part de réduction qui incombait au Canada était de 300 tonnes. L'amendement requérait également l'élaboration de plans pour réduire les apports de phosphore, et exigeait que les deux gouvernements s'engagent à préparer un inventaire des secteurs affectés, à modéliser le bassin et à améliorer la mesure de la charge en phosphore des affluents.

Au cours de cette période, le Canada et les États-Unis ont pris plusieurs mesures. Ils ont investi plus de 7,6 milliards de dollars pour construire ou moderniser des stations municipales d'épuration des eaux usées; ils ont limité la quantité de phosphore permise dans les détergents domestiques pour la lessive, et incité les fermiers à privilégier des méthodes culturales favorisant la conservation du sol et à mieux utiliser les engrais. Ainsi, les rejets annuels industriels et municipaux de phosphore dans le lac étaient passés de 28 000 tonnes en 1968 à un peu plus de 11 000 tonnes en 1985. Les concentrations dans le lac ont diminué en conséquence.

Les problèmes ne sont pas réglés. Selon de récentes observations, on est en train de perdre du terrain sur les progrès accomplis dans les années 1970 et 1980. La charge en phosphore enregistrée dans la partie ouest du lac Érié est la plus élevée de tout le bassin. Pour chacune des six dernières années pour lesquelles on disposait des données, les concentrations de phosphore étaient supérieures à la cible qui avait été fixée. En 2000, elles étaient environ trois fois plus élevées que cette cible. Lors de la clôture d'un atelier tenu en 1998, on a conclu que la charge en phosphore était loin d'avoir été maîtrisée.

On ne sait pas dans quelle mesure chaque source de phosphore contribue à la charge enregistrée, quoique des informations du côté de l'Ontario laissent penser que l'apport de l'agriculture est plus de 300 fois supérieur à celui des municipalités. La quantité de phosphore que chaque source introduit dans le lac Érié n'a pas été évaluée depuis 1994. Sans cette information, la variation de la charge en phosphore provenant de diverses sources pourrait bien ne pas être détectée. En 1998, la Commission mixte internationale a noté qu'il était impossible de faire les mesures nécessaires pour obtenir cette information, des coupures budgétaires ayant entraîné l'élimination massive de programmes de surveillance et de suivi.

Il est temps de terminer le plan d'aménagement du lac Érié. L'outil de gestion de base pour résoudre le problème du phosphore dans le lac Érié est le plan d'aménagement panlacustre. Bien que des progrès importants aient été accomplis dans les années 1970 et 1980, il semble qu'on soit en train de les balayer. Une planification efficace et continue pour le lac, la mise en œuvre des mesures prévues et la surveillance des résultats atteints sont les meilleurs moyens de récupérer les investissements et de conserver, à long terme, les utilisations bénéfiques du lac.

BPC et de dieldrine, et que les affluents canadiens apportent davantage de DDT, de dioxines et de mirex.

3.6.18 On estime aussi dans le plan que les sources de ces produits chimiques situées en amont polluent davantage le lac Ontario que celles qui se trouvent dans le bassin même du lac; cependant, il s'agit là d'une évaluation préliminaire.

3.6.19 Le plan du lac Ontario cerne les sources majeures de contaminants critiques, mais sans préciser les mesures prioritaires à prendre, ni définir de plans d'action, ni, enfin, suggérer comment surveiller la mise en œuvre des mesures. Les secteurs préoccupants autour du lac y sont repérés, mais leur influence sur la qualité du lac lui-même n'est pas spécifiée. Le plan met l'accent sur les effets des polluants critiques sur la qualité de l'eau, mais ne dit rien de leurs effets sur l'écosystème en général.

Quand le gouvernement fédéral se dotera-t-il de plans d'aménagement panlacustre?

3.6.20 Près de quatorze ans après que le gouvernement fédéral s'est engagé à élaborer les plans d'aménagement panlacustre, la plupart en sont encore aux premières étapes de leur préparation (voir la pièce 3.5). Le plus souvent, ces plans ne comportent pas encore de recommandations quant aux mesures à prendre. À notre avis, les ministères fédéraux — sauf Environnement Canada — ont fait preuve d'un engagement et d'un appui inégaux et ponctuels en ce qui a trait aux plans d'aménagement panlacustre. Rien n'indique à quel moment ceux-ci seront achevés ou si le gouvernement s'en servira pour orienter stratégiquement les mesures que les autres intervenants et lui-même prendront pour restaurer les Grands Lacs.

Pièce 3.5 L'état des plans d'aménagement fédéraux pour les Grands Lacs et le Saint-Laurent

Élément	Lac Supérieur	Lac Huron	Lac Érié	Lac Ontario	Fleuve Saint-Laurent
Sources de contamination repérées	○	●	◓	○	l'information n'est pas récente
Priorités établies	○	●	○	●	◓
Plans d'actions élaborés	○	●	◓	●	◓
Surveillance établie	○	●	●	●	◓
Secteurs préoccupants pris en considération	○	●	◓	◓	sans objet
Approche écosystémique utilisée	○	●	○	●	○
Plans d'encadrement des mesures	●	●	●	●	○

○ oui ◓ en partie ● non

3.6.17 Planification pour le lac Ontario. L'étape 1 du plan du lac Ontario a été achevée en mai 1998. On y dresse la liste des principaux contaminants présents dans le lac, laquelle comprend plusieurs produits chimiques toxiques, dont les BPC, le DDT, le mirex, les dioxines et les furanes. Pour chacun de ces produits chimiques, les principaux affluents qui les apportent dans le lac sont signalés. On y note que les affluents américains sont les principales sources de

Le phosphore dans le lac Érié — Un nouveau plan est-il nécessaire?

Cette étude de cas montre l'importance d'élaborer des plans panlacustres et de les mettre en œuvre.

Des années 1950 aux années 1970, le lac Érié était extrêmement pollué, surtout par le phosphore. La prolifération des algues tuait les poissons, détériorait l'état des plages et obstruait les prises d'eau. La présence de phosphore a été attribuée aux rejets industriels, aux eaux de ruissellement agricoles et aux eaux usées des municipalités contenant des détergents domestiques pour la lessive, qui se déversaient dans le lac.

Les eaux du lac Érié sont peu profondes, ce qui rend le lac particulièrement vulnérable aux polluants et aux changements dans l'utilisation des terres. Parmi les Grands Lacs, le lac Érié est celui dont le bassin a connu la croissance démographique la plus rapide. C'est aussi là que l'on trouve la plus grande proportion de terres consacrées à l'agriculture (67 p. 100) et de rivages utilisés. De plus, c'est le lac qui renfermait de loin la plus grande quantité de matières en suspension en provenance de ses affluents : 6,5 millions de tonnes par année, comparativement à 1,6 millions de tonnes pour le lac Ontario, et moins pour les autres lacs.

Succès rapide au chapitre de la réduction de la charge en phosphore. En 1970, une étude portant sur le lac Érié, menée par la Commission mixte internationale, a conclu que les apports de phosphore dans ce lac devaient être réduits. Le Canada et les États-Unis ont signé, en 1972, l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs; entre autres, celui-ci prévoyait expressément des programmes et des exigences pour réduire les apports de phosphore dans le lac Érié.

L'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs établissait de nouvelles normes quant à la réduction des apports. Celles-ci ont ensuite été révisées dans le supplément à l'Accord, signé en 1983, par lequel les parties s'engageaient à réduire les apports de phosphore dans le lac Érié de 2 000 tonnes supplémentaires. La part de réduction qui incombait au Canada était de 300 tonnes. L'amendement requérait également l'élaboration de plans pour réduire les apports de phosphore, et exigeait que les deux gouvernements s'engagent à préparer un inventaire des secteurs affectés, à modéliser le bassin et à améliorer la mesure de la charge en phosphore des affluents.

Au cours de cette période, le Canada et les États-Unis ont pris plusieurs mesures. Ils ont investi plus de 7,6 milliards de dollars pour construire ou moderniser des stations municipales d'épuration des eaux usées; ils ont limité la quantité de phosphore permise dans les détergents domestiques pour la lessive, et incité les fermiers à privilégier des méthodes culturales favorisant la conservation du sol et à mieux utiliser les engrais. Ainsi, les rejets annuels industriels et municipaux de phosphore dans le lac étaient passés de 28 000 tonnes en 1968 à un peu plus de 11 000 tonnes en 1985. Les concentrations dans le lac ont diminué en conséquence.

Les problèmes ne sont pas réglés. Selon de récentes observations, on est en train de perdre du terrain sur les progrès accomplis dans les années 1970 et 1980. La charge en phosphore enregistrée dans la partie ouest du lac Érié est la plus élevée de tout le bassin. Pour chacune des six dernières années pour lesquelles on disposait des données, les concentrations de phosphore étaient supérieures à la cible qui avait été fixée. En 2000, elles étaient environ trois fois plus élevées que cette cible. Lors de la clôture d'un atelier tenu en 1998, on a conclu que la charge en phosphore était loin d'avoir été maîtrisée.

On ne sait pas dans quelle mesure chaque source de phosphore contribue à la charge enregistrée, quoique des informations du côté de l'Ontario laissent penser que l'apport de l'agriculture est plus de 300 fois supérieur à celui des municipalités. La quantité de phosphore que chaque source introduit dans le lac Érié n'a pas été évaluée depuis 1994. Sans cette information, la variation de la charge en phosphore provenant de diverses sources pourrait bien ne pas être détectée. En 1998, la Commission mixte internationale a noté qu'il était impossible de faire les mesures nécessaires pour obtenir cette information, des coupures budgétaires ayant entraîné l'élimination massive de programmes de surveillance et de suivi.

Il est temps de terminer le plan d'aménagement du lac Érié. L'outil de gestion de base pour résoudre le problème du phosphore dans le lac Érié est le plan d'aménagement panlacustre. Bien que des progrès importants aient été accomplis dans les années 1970 et 1980, il semble qu'on soit en train de les balayer. Une planification efficace et continue pour le lac, la mise en œuvre des mesures prévues et la surveillance des résultats atteints sont les meilleurs moyens de récupérer les investissements et de conserver, à long terme, les utilisations bénéfiques du lac.

BPC et de dieldrine, et que les affluents canadiens apportent davantage de DDT, de dioxines et de mirex.

3.6.18 On estime aussi dans le plan que les sources de ces produits chimiques situées en amont polluent davantage le lac Ontario que celles qui se trouvent dans le bassin même du lac; cependant, il s'agit là d'une évaluation préliminaire.

3.6.19 Le plan du lac Ontario cerne les sources majeures de contaminants critiques, mais sans préciser les mesures prioritaires à prendre, ni définir de plans d'action, ni, enfin, suggérer comment surveiller la mise en œuvre des mesures. Les secteurs préoccupants autour du lac y sont repérés, mais leur influence sur la qualité du lac lui-même n'est pas spécifiée. Le plan met l'accent sur les effets des polluants critiques sur la qualité de l'eau, mais ne dit rien de leurs effets sur l'écosystème en général.

Quand le gouvernement fédéral se dotera-t-il de plans d'aménagement panlacustre?

3.6.20 Près de quatorze ans après que le gouvernement fédéral s'est engagé à élaborer les plans d'aménagement panlacustre, la plupart en sont encore aux premières étapes de leur préparation (voir la pièce 3.5). Le plus souvent, ces plans ne comportent pas encore de recommandations quant aux mesures à prendre. À notre avis, les ministères fédéraux — sauf Environnement Canada — ont fait preuve d'un engagement et d'un appui inégaux et ponctuels en ce qui a trait aux plans d'aménagement panlacustre. Rien n'indique à quel moment ceux-ci seront achevés ou si le gouvernement s'en servira pour orienter stratégiquement les mesures que les autres intervenants et lui-même prendront pour restaurer les Grands Lacs.

Pièce 3.5 L'état des plans d'aménagement fédéraux pour les Grands Lacs et le Saint-Laurent

Éléments	Lac Supérieur	Lac Huron	Lac Érié	Lac Ontario	Fleuve Saint-Laurent
Sources de contamination repérées	○	●	◓	○	l'information n'est pas récente
Priorités établies	○	●	○	●	◓
Plans d'actions élaborés	○	●	◓	●	◓
Surveillance établie	○	●	●	●	◓
Secteurs préoccupants pris en considération	○	●	◓	◓	sans objet
Approche écosystémique utilisée	○	●	○	●	○
Plans d'encadrement des mesures	●	●	●	●	○

○ oui ◓ en partie ● non

Planification pour le fleuve Saint-Laurent

3.6.21 Le gouvernement fédéral n'est pas tenu de préparer pour le fleuve Saint-Laurent un plan complet ayant le même but que les plans d'aménagement panlacustre (voir la pièce 3.5). Aucun plan n'a été expressément élaboré pour améliorer la qualité de l'eau dans le Saint-Laurent. Nous avons vérifié de quelle façon le gouvernement fédéral, en collaboration avec le gouvernement du Québec et d'autres partenaires, prévoit s'attaquer à ce problème.

3.6.22 Les deux premières phases du Plan d'action Saint-Laurent s'attaquaient aux principaux problèmes touchant la qualité de l'eau. La phase I (1988-1993) du Plan d'action visait la réduction des rejets provenant des sources industrielles les plus importantes. Elle a permis, entre autres choses, d'élaborer un *Rapport-synthèse sur l'état du Saint-Laurent*. La phase II (1993-1998) étendait les efforts déployés à un bon nombre d'installations industrielles supplémentaires.

3.6.23 **Principaux risques pour le Saint-Laurent.** En 1996, dans le cadre du Plan d'action Saint-Laurent, le *Rapport-synthèse sur l'état du Saint-Laurent* a été publié. Celui-ci décrivait les principales sources de pollution de l'eau le long du fleuve, soit les rejets provenant des installations municipales et industrielles, ainsi que les apports atmosphériques provenant de diverses sources. Les principaux polluants trouvés dans le fleuve étaient des polluants organiques persistants comme les pesticides, les BPC, les dioxines et les furanes provenant d'installations agricoles, d'entreprises de transformation chimique, de raffineries de pétrole et d'usines de pâtes et papiers. On considérait aussi que les polluants inorganiques, dont les métaux lourds comme le mercure et le chrome, étaient de sérieux polluants.

3.6.24 D'après ce rapport, 44 p. 100 de la contamination inorganique, et 40 p. 100 de la contamination organique du fleuve étaient attribuables aux eaux en provenance des Grands Lacs. Par comparaison, on impute 14 p. 100 de la contamination inorganique, et seulement 3 p. 100 de la contamination organique, aux effluents industriels se jetant directement dans le Saint-Laurent. Le reste provient des affluents et d'autres sources, comme l'atmosphère. Ces données remontent à 1991, avant que certains des effets du Plan d'action Saint-Laurent aient pu se faire sentir dans l'environnement.

3.6.25 L'établissement de rapports sur l'état de l'environnement, dans le cadre du Plan d'action Saint-Laurent, a été abandonné après la phase II. En 1998, une mise à jour sur la qualité de l'eau dans le Saint-Laurent a été préparée sur la base des données allant jusqu'à 1996. Cependant, une grande partie de ces informations ne sont pas comparables à celles présentées dans le rapport de 1996, parce que les méthodes d'analyse et les indicateurs utilisés dans le rapport et dans la mise à jour comportent des différences. Les quelques comparaisons qui peuvent être établies montrent une tendance vers une meilleure qualité de l'eau. Cela est surtout attribuable à un meilleur traitement des eaux usées, et à une réduction des émissions toxiques en provenance des usines de pâtes et papiers.

3.6.26 La planification actuelle n'est pas explicitement liée aux informations sur la qualité de l'eau. Dans le *Rapport-synthèse sur l'état du Saint-Laurent* de 1996, et dans sa mise à jour de 1998, on ne précise pas quelles industries ou quelles municipalités devraient faire l'objet de mesures prioritaires, ni de quelle façon il faudrait intervenir. La phase III du Plan d'action Saint-Laurent, à savoir Saint-Laurent Vision 2000, n'a pas été élaborée, au départ, à partir d'informations sur la qualité de l'eau. Comme on le décrit plus en détail dans la section 7 du présent chapitre, les priorités ont plutôt été établies par des groupes de travail composés de représentants d'organismes provinciaux et fédéraux, du milieu universitaire et d'autres organisations. Il en résulte que les priorités couvrent beaucoup plus que la seule qualité de l'eau.

3.6.27 Il n'en reste pas moins que Saint-Laurent Vision 2000 comprend bel et bien des éléments qui concernent la qualité de l'eau. Entre 1998 et 2003, il auras affecté 86,8 millions de dollars à des projets visant à atténuer les effets néfastes des pratiques agricoles sur la qualité de l'eau. Un montant supplémentaire de 31,4 millions de dollars est affecté à divers projets dont le but est de réduire la pollution de sources urbaines et industrielles. Comme les autres projets faisant partie de Saint-Laurent Vision 2000, les engagements à agir et les dépenses faites par chaque organisme associé au programme font l'objet d'un suivi, lequel est mis à la disposition des responsables du programme.

Conclusion

3.6.28 Le gouvernement fédéral, de concert avec ses partenaires, a accompli un travail important pour connaître les risques qui pèsent sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et dans le Saint-Laurent. La tâche est toutefois loin d'être terminée. On sait en général quels contaminants critiques sont présents dans l'eau, mais on ne connaît pas toujours leurs sources. Les informations existantes ne montrent pas quelle est la menace la plus sérieuse pour le bassin, ce qui empêche de préciser le domaine dans lequel le gouvernement fédéral devrait concentrer ses efforts.

3.6.29 Le gouvernement a établi certaines priorités en ce qui a trait aux mesures à prendre, mais il n'apparaît pas toujours clairement que ces priorités reflètent bien les risques les plus importants. Les plans touchant le bassin, quand ils existent, ont tendance à présenter certaines lacunes. Le gouvernement fédéral n'a pas déterminé de bons indicateurs de l'état de l'environnement et n'a donc pas pu s'en servir pour mesurer les effets, sur les écosystèmes du bassin, des programmes qu'il a mis en œuvre.

3.6.30 Le gouvernement connaît mieux les parties que le tout. Les plans d'aménagement panlacustre et la planification établie dans le cadre de Saint-Laurent Vision 2000 fournissent ensemble une foule d'informations sur les contaminants présents dans les Grands Lacs et le Saint-Laurent. Cependant, ils ne permettent pas de se faire une idée précise de l'état du bassin dans son entier. Sans une compréhension adéquate de ce qui se passe dans l'ensemble du bassin, il est difficile d'établir des priorités ou d'élaborer des plans efficaces.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes

1 Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Élaborer des plans d'aménagement des ressources en eau pour les bassins d'intérêt national.	Le gouvernement a achevé un plan pour le lac Supérieur; cependant, aucune ressource n'a été attribuée pour appliquer les mesures fédérales planifiées, qui s'élèvent à plus de 30. Il n'a aucun plan d'aménagement panlacustre pour le lac Huron et n'a que des plans d'aménagement panlacustre incomplets pour les lacs Érié et Ontario. Il n'a pas de plan pour le Saint-Laurent; cependant, des éléments de planification sont présents dans Saint-Laurent Vision 2000.

3.7 L'absence de stratégie fédérale sur l'eau douce

L'enjeu

3.7.1 Les eaux du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent sont menacées de diverses façons, qui vont de la pollution par les municipalités et les industries locales au changement climatique mondial. Aujourd'hui, nombreux sont les Canadiens qui s'inquiètent des effets nocifs qu'ont le ruissellement urbain, le fumier des exploitations agricoles, les pesticides et les autres polluants. Les projets d'exportation d'eau provenant des Grands Lacs et d'ailleurs au Canada — et les réactions qu'ils suscitent — indiquent à quel point les enjeux touchant l'approvisionnement en eau douce au Canada sont devenus complexes. Beaucoup de programmes et d'activités du gouvernement fédéral touchent certains aspects de la gestion de l'eau. Cela met en évidence la nécessité pour le gouvernement fédéral d'établir clairement les priorités en matière de gestion de l'eau douce et d'élaborer une stratégie pour les appliquer.

Le rôle du gouvernement fédéral

3.7.2 **Engagements du gouvernement fédéral concernant l'eau douce.** Au moins neuf textes législatifs fédéraux confèrent une foule de responsabilités au gouvernement fédéral en matière de gestion de l'eau douce. En outre, au moins six ministères fédéraux ont un rôle actif à jouer dans l'engagement du gouvernement à assurer un approvisionnement en eau saine dans les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent. Environnement Canada, en tant que ministère directeur, est le plus actif. Les autres ministères qui ont un rôle à jouer sont Pêches et Océans, Santé Canada, Ressources naturelles Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada ainsi que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Ces ministères ont envers le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent un engagement collectif important.

3.7.3 En 1987, le gouvernement fédéral a adopté sa Politique fédérale relative aux eaux. Cette politique avait pour but d'encourager l'utilisation efficace et équitable de l'eau douce et de protéger et améliorer la qualité de l'eau.

Questions posées lors de la vérification

3.7.4 Quelles sont les priorités du gouvernement fédéral au sujet de l'eau douce? Ses programmes et activités dans le bassin reflètent-ils ses priorités? A-t-il appliqué la Politique fédérale relative aux eaux?

Le contexte

La Politique fédérale relative aux eaux

3.7.5 En 1987, le gouvernement fédéral a publié sa politique relative aux eaux, dans laquelle il s'engageait à protéger et à améliorer la ressource qu'est l'eau douce. Selon le gouvernement, les Canadiens n'évaluent pas cette ressource à sa juste valeur et par conséquent la gaspillent et en abusent; c'est pourquoi la Politique a établi cinq grandes stratégies pour la tarification de l'eau, le leadership en matière de sciences, la planification intégrée, les modifications législatives et la sensibilisation accrue du public. Compte tenu des préoccupations qui se faisaient jour au Canada et partout dans le monde à propos des besoins en eau, de son accessibilité et de son utilisation, ces stratégies étaient importantes.

La mise en œuvre de la Politique laisse à désirer

3.7.6 Plusieurs ministères partagent la responsabilité des nombreux enjeux visés par la Politique. Cependant, le gouvernement ne leur a jamais attribué de façon explicite la responsabilité des mesures préconisées dans la Politique, ni les fonds nécessaires pour les appliquer.

3.7.7 Un Comité interministériel de l'eau a été chargé d'appliquer la Politique. Créé en 1968, ce comité était formé de hauts fonctionnaires de neuf ministères fédéraux dont le mandat touchait les questions reliées à l'eau. Le gouvernement a fait de ce comité l'organe central de coordination des mesures à prendre en vertu de la politique relative aux eaux dans les ministères et organismes fédéraux. Le comité devait en outre produire un rapport annuel sur l'application générale de la Politique fédérale relative aux eaux, sur les forces et les faiblesses de son application et sur les points à examiner dans l'avenir.

3.7.8 Le Comité n'a déposé que deux rapports d'étape, l'un en 1990 et l'autre en 1994. Le reste du temps, il a été en général inactif. En 1993, le vérificateur général a critiqué le Comité de ne pas avoir joué un rôle plus actif dans la surveillance et la coordination des mesures à prendre par les ministères dans le cadre de la Politique fédérale relative aux eaux. Toutefois, le comité est resté inactif pendant près de quatre ans et ses rapports d'étape sur l'application de la Politique n'examinent pas les événements qui se sont produits après 1992.

3.7.9 Environnement Canada prévoyait qu'un grand nombre des mesures préconisées dans la Politique fédérale relative aux eaux seraient réalisées par l'entremise de la Direction générale des eaux intérieures. À l'automne de 1993, toutefois, la Direction générale a été démantelée et ses nombreux employés ont été dispersés dans les autres services du Ministère. Le Ministère avait perdu son centre de coordination de l'eau. L'année suivante, Environnement Canada effectuait un examen interne pour déterminer s'il s'acquittait de ses diverses responsabilités en matière d'eau. Voici certaines des constatations qui ont été faites :

- Il y avait des activités en matière de qualité de l'eau en région, mais celles-ci étaient éparses. À l'administration centrale, les activités étaient beaucoup moins apparentes.
- Il n'y avait pas de centre de coordination national pour les questions internationales touchant les eaux douces.
- Les bureaux régionaux du Ministère effectuaient des analyses hydrologiques, mais leurs capacités variaient d'une région à l'autre. En outre, les activités avaient tendance à favoriser les priorités locales. Il y avait peu d'effort à l'échelle nationale pour appliquer systématiquement de nouvelles méthodes d'analyse et de modélisation.
- Des programmes sur l'eau souterraine étaient appliqués à chaque extrémité du pays, dans les régions du Pacifique et de l'Atlantique du Ministère. Il n'y avait toutefois aucun leadership national, aucune coordination de leurs activités, ni aucun effort visant à élaborer et à

Le saviez-vous?

- Année durant laquelle les consultations sur une politique fédérale relative aux eaux ont commencé : **1984**
- Nombre d'années qui se sont écoulées avant que la Politique fédérale relative aux eaux ne soit publiée : **3**
- Nombre de rapports d'étape annuels publiés depuis 1988 par le Comité interministériel sur l'eau (formé de hauts fonctionnaires et chargé de coordonner les mesures fédérales d'application) : **2**
- Nombre de ministères fédéraux qui jouent un rôle actif dans la protection de l'eau douce : **6**
- Nombre d'années, après la publication de la Politique fédérale relative aux eaux, qui se sont écoulées avant que les discussions en vue de préciser les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral en matière d'eau douce ne commencent : **10**
- Date à laquelle le gouvernement fédéral adoptera la nouvelle ébauche de stratégie sur l'eau douce, les stratégies connexes ainsi que les rôles et responsabilités des ministères : **inconnue**

mettre en œuvre des stratégies ou lignes directrices nationales relatives à la gestion de l'eau souterraine.

- La recherche sur les contaminants dans l'eau souterraine avait été confiée à deux instituts de recherche dont l'expertise de base touchant l'eau souterraine était en baisse.

3.7.10 Au milieu des années 1990, d'autres ministères ont également réduit leur participation à la gestion de l'eau. Santé Canada considérait qu'il devenait difficile de financer son programme. Pêches et Océans a avisé Environnement Canada qu'il réduirait beaucoup ses activités dans les Grands Lacs. Il était devenu difficile de savoir lesquels des cinq stratégies ou des 25 énoncés de politique et activités connexes de la Politique fédérale relative aux eaux étaient encore considérés comme prioritaires.

De nouvelles initiatives n'offrent pas d'orientations

3.7.11 En 1997, le Comité interministériel de l'eau, qui était inactif, a amorcé des discussions officielles pour clarifier les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral en matière d'eau douce. En 1998, Environnement Canada a rédigé un document de travail intitulé *Vers une stratégie fédérale sur l'eau douce*. Ce document visait une mise à jour de la Politique fédérale relative aux eaux de 1987 et a fait l'objet de consultations étendues au sein du gouvernement fédéral et avec les provinces. La Politique fédérale relative aux eaux n'a pas été mise à jour.

3.7.12 En 2000, un deuxième document de travail portant sur l'eau douce a été rédigé par le gouvernement fédéral. Ce document met à jour la Politique fédérale relative aux eaux de 1987 et établit 25 énoncés de politique nouveaux ou révisés.

3.7.13 Le document de travail décrit ce que pourraient être les priorités et engagements du gouvernement fédéral mais, de manière générale, ces derniers réaffirment ou confirment des activités fédérales courantes. Le document ne présente pas d'orientation nouvelle ni n'établit de nouvelles priorités de la part du gouvernement fédéral; en outre, il ne précise pas ni ne recommande de niveau de financement pour aucun des 25 énoncés de politique. Son statut demeure indéterminé.

3.7.14 Environnement Canada signale que les tentatives récentes pour élaborer une stratégie sur l'eau douce se sont attachées à améliorer la collaboration avec les provinces et les territoires pour ce qui est de la protection et de la conservation de l'eau. Selon le Ministère, cet effort pourrait constituer l'assise d'une stratégie nationale, dont la stratégie fédérale serait une composante. De cette série d'événements il ressort, à notre avis, qu'il n'y a pas eu de stratégie claire et cohérente pour la mise à jour de la Politique fédérale relative aux eaux. À l'issue de notre vérification, l'échéancier de mise à jour de la Politique et des rôles et responsabilités ministériels connexes, qu'ils soient ou non des composantes d'une stratégie nationale, était incertain.

Conclusion

3.7.15 L'importance relative des divers enjeux relatifs aux eaux peut changer avec le temps. En l'absence de priorités établies et définies, la programmation et le financement risquent de ne pas viser les enjeux les plus importants. Depuis que la Politique fédérale relative aux eaux a vu le jour, il y a 14 ans, le gouvernement n'a jamais précisé officiellement ses grandes priorités ni la façon dont il comptait les mettre en application dans les plans d'eau douce du Canada. Il n'a rendu compte d'aucun progrès réalisé depuis 1992 dans l'application de sa Politique fédérale relative aux eaux.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Appliquer la Politique fédérale relative aux eaux, de 1987.	Le gouvernement n'a publié aucune mise à jour sur les progrès effectués dans l'application de la Politique depuis 1992. Il a déployé des efforts minimes envers la tarification de l'eau, un des buts de la Politique. Il a publié sa stratégie fédérale visant à interdire les prélèvements massifs d'eau en 1999; certains éléments ont été partiellement appliqués.
Évaluer le rendement du gouvernement		
❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	La Politique fédérale relative aux eaux de 1987 a une grande portée et comprend des objectifs et une série de mesures pour chaque objectif.	La Politique ne comporte aucun processus officiel de priorisation. Elle ne prévoit aucun plan d'application.
	Le document de travail de 2000 sur l'eau douce est une réaffirmation ou confirmation des activités fédérales courantes.	Le document de travail ne présente pas d'orientation ni de priorités nouvelles de la part du gouvernement fédéral. Il ne classe pas les 25 énoncés de politique par ordre de priorité. Il n'affecte aucune ressource fédérale à des mesures précises.
❸ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	La Politique fédérale relative aux eaux de 1987 touchait d'importantes questions de la politique gouvernementale.	La responsabilité est partagée, mais la Politique n'attribue pas explicitement de responsabilité ou de financement aux ministères pour mettre en œuvre des mesures précises. La Politique ne rend aucun ministère particulier responsable de mesures précises.
	Le gouvernement a publié des rapports d'étape détaillés sur la politique relative aux eaux en 1990 et en 1994.	Le gouvernement n'a publié aucun rapport d'étape sur la Politique fédérale relative aux eaux depuis 1994.

Conclusion

3.7.15 L'importance relative des divers enjeux relatifs aux eaux peut changer avec le temps. En l'absence de priorités établies et définies, la programmation et le financement risquent de ne pas viser les enjeux les plus importants. Depuis que la Politique fédérale relative aux eaux a vu le jour, il y a 14 ans, le gouvernement n'a jamais précisé officiellement ses grandes priorités ni la façon dont il comptait les mettre en application dans les plans d'eau douce du Canada. Il n'a rendu compte d'aucun progrès réalisé depuis 1992 dans l'application de sa Politique fédérale relative aux eaux.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à respecter ses engagements		
1 Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Appliquer la Politique fédérale relative aux eaux, de 1987.	Le gouvernement n'a publié aucune mise à jour sur les progrès effectués dans l'application de la Politique depuis 1992. Il a déployé des efforts minimes envers la tarification de l'eau, un des buts de la Politique. Il a publié sa stratégie fédérale visant à interdire les prélèvements massifs d'eau en 1999; certains éléments ont été partiellement appliqués.
Aider le gouvernement à gouverner		
2 Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	La Politique fédérale relative aux eaux de 1987 a une grande portée et comprend des objectifs et une série de mesures pour chaque objectif.	La Politique ne comporte aucun processus officiel de priorisation. Elle ne prévoit aucun plan d'application.
	Le document de travail de 2000 sur l'eau douce est une réaffirmation ou confirmation des activités fédérales courantes.	Le document de travail ne présente pas d'orientation ni de priorités nouvelles de la part du gouvernement fédéral. Il ne classe pas les 25 énoncés de politique par ordre de priorité. Il n'affecte aucune ressource fédérale à des mesures précises.
3 Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	La Politique fédérale relative aux eaux de 1987 touchait d'importantes questions de la politique gouvernementale.	La responsabilité est partagée, mais la Politique n'attribue pas explicitement de responsabilité ou de financement aux ministères pour mettre en œuvre des mesures précises. La Politique ne rend aucun ministère particulier responsable de mesures précises.
	Le gouvernement a publié des rapports d'étape détaillés sur la politique relative aux eaux en 1990 et en 1994.	Le gouvernement n'a publié aucun rapport d'étape sur la Politique fédérale relative aux eaux depuis 1994.

Section 4

L'AGRICULTURE

4.1 Tour d'horizon et recommandations 161

4.2 La gestion du fumier et des engrais 168

4.3 L'érosion des sols 177

4.4 Incidence environnementale des politiques et des programmes agricoles 184

4.5 Vers une agriculture durable du point de vue environnemental 193

Section 4

L'AGRICULTURE

4.1 Tour d'horizon et recommandations

Source : Bruce Litteljohn

4.1.1 C'est dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent que se trouvent la plupart des très bonnes terres agricoles du Canada. Le climat favorable permet une agriculture intensive; le maïs, le soja, le tabac et les tomates dominent la production végétale. La production animale comprend les opérations laitières, porcines, avicoles et bovines.

4.1.2 Les pratiques culturales ont des effets divers sur l'environnement. Les agriculteurs doivent régler les problèmes associés aux effets directs éventuels sur leurs terres, par exemple la perte de sol et la contamination de l'eau de puits. Leurs voisins peuvent être touchés par la pollution de l'eau ou la perte d'habitat faunique. Les principaux polluants de l'eau issus de l'agriculture sont l'azote et le phosphore produits par le fumier et les engrais, les sédiments, les bactéries produites par le fumier, et les pesticides. De 5 à 20 p. 100 de l'eau utilisée dans le bassin sert à l'agriculture, et principalement à irriguer les terres et à abreuver le bétail. D'autres effets, par exemple les émissions de gaz à effet de serre et les résidus de pesticides, sont perceptibles dans les divers écosystèmes de la planète.

4.1.3 L'industrie agricole a évolué de façon remarquable. En effet, à l'origine, elle constituait pour les pionniers locaux une source d'approvisionnement en nourriture alors qu'aujourd'hui, elle joue un rôle des plus dynamiques à l'échelle mondiale. Le secteur agricole est sur le point de connaître une très forte croissance. Le gouvernement fédéral appuie l'objectif de porter la part des exportations agricoles du Canada dans le monde à 4 p. 100 d'ici 2005, soit une hausse de plus de 40 p. 100 par rapport à 1986. Cette hausse exercera de fortes pressions sur les sols et les eaux du bassin et accentuera la tendance déjà importante vers une agriculture plus intensive.

4.1.4 Les fermes du bassin sont situées à proximité des centres ruraux et urbains. Cette situation accroît le risque d'effets négatifs sur l'environnement et la santé humaine; elle soulève des inquiétudes quant à la poussière, au bruit et aux odeurs attribuables aux exploitations agricoles. Les préoccupations exprimées par le public incitent fortement le gouvernement et l'industrie à améliorer la gestion environnementale dans le secteur agricole.

4.1.5 La proximité des villes a aussi entraîné une réduction des terres agricoles exploitées. Au Canada, la superficie de terres cultivables a diminué de 16 p. 100 entre 1901 et 1996. Les abords des centres urbains du sud de l'Ontario ont subi une part disproportionnée de cette perte, alors que cette région s'enorgueillit d'englober plus de la moitié des meilleures terres agricoles du Canada. D'autres pertes sont inévitables à mesure que les secteurs urbains prennent de l'expansion.

Le rôle et le mandat du gouvernement fédéral

4.1.6 En vertu de la Constitution canadienne, le Parlement du Canada et les législatures provinciales peuvent promulguer des lois relatives à l'agriculture. Le gouvernement fédéral a surtout exercé ce pouvoir dans les domaines du commerce international, de la coordination nationale ainsi que de l'élaboration de stratégies, de programmes et de normes où il a assumé un rôle directeur. Cependant, l'exercice de ce pouvoir fait aussi, dans une certaine mesure, double emploi avec les initiatives provinciales en ce qui concerne la recherche, le transfert de technologie aux agriculteurs, les stimulants financiers, la promotion des meilleures pratiques et le soutien du revenu agricole. Des ententes peuvent être négociées pour préciser les responsabilités respectives à l'égard d'un programme particulier.

4.1.7 La réglementation des pratiques agricoles a jusqu'ici été une activité essentiellement provinciale et municipale. Le gouvernement fédéral joue un rôle actif surtout dans la réglementation des pesticides. Il dispose d'autres moyens en matière de réglementation, dont des dispositions pour protéger l'habitat du poisson en vertu de la *Loi sur les pêches* et pour contrôler les substances toxiques en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Des règlements provinciaux et municipaux ont imposé des restrictions aux activités agricoles (par exemple, la distance de protection jusqu'aux puits et les restrictions relatives à l'épandage de fumier).

4.1.8 Trois organismes fédéraux jouent des rôles importants dans le domaine de l'agriculture : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada et l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire de Santé Canada. Agriculture et Agroalimentaire Canada a financé la recherche, attribué des fonds pour les programmes environnementaux et dirigé l'élaboration des politiques. Environnement Canada a financé des projets visant la réduction, parmi d'autres sources, des sources agricoles de pollution de l'eau, par l'intermédiaire du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000.

4.1.9 Selon le problème en cause, le gouvernement fédéral peut collaborer avec plusieurs autres intervenants, c'est-à-dire les administrations provinciales et municipales, les universités, les associations de producteurs et les agriculteurs eux-mêmes. Les administrations fédérale et provinciales ont des responsabilités nettement distinctes dans certains domaines, comme les accords internationaux, mais dans d'autres domaines, elles ont des responsabilités partagées.

L'objet de la vérification

4.1.10 Nous avons examiné les incidences de l'utilisation du fumier et des engrais sur le sol et l'eau (voir la section 4.2) ainsi que la façon dont le gouvernement fédéral participe à la gestion de l'érosion du sol (voir la section 4.3). Nous avons ensuite déterminé la mesure dans laquelle Agriculture et Agroalimentaire Canada évalue les répercussions environnementales de ses politiques et de ses programmes qui favorisent des buts économiques, mais qui peuvent avoir des conséquences imprévues sur l'environnement (voir la section 4.4). Ensuite, nous avons évalué l'efficacité des mesures que prend le gouvernement fédéral pour réaliser le développement durable de l'agriculture dans le bassin (voir la section 4.5).

4.1.11 Nous avons examiné les différents rôles du gouvernement fédéral — promouvoir l'intendance, élaborer la réglementation, exécuter et coordonner la recherche et, enfin, surveiller l'état du bassin. Nous nous sommes demandés dans quelle mesure il a établi ses propres rôles et responsabilités et contribué à définir ceux des autres intervenants.

Nos constatations

4.1.12 **En général.** Le gouvernement fédéral s'efforce de gérer les effets de l'agriculture sur l'environnement. Il est confronté à des problèmes de longue date et doit aussi satisfaire aux nouvelles exigences. Il a jeté quelques-unes des bases d'une gestion efficace, notamment en accordant une priorité marquée à l'accroissement de la durabilité de l'agriculture du point de vue environnemental. Toutefois, il n'a pas comblé certaines lacunes importantes. Il n'a pas décidé qui fera quoi. L'information n'est pas à jour. Certains plans d'action n'ont pas été mis au point. Il ne mesure pas les résultats des programmes principaux. Il n'y a pas d'harmonie entre les politiques et les programmes fédéraux.

4.1.13 Ces lacunes sont importantes. Certains effets de l'agriculture s'accentuent et entraînent une détérioration de l'environnement du bassin. Il faut une gestion efficace pour renverser ces tendances.

4.1.14 **Gestion du fumier et des engrais.** Les élevages de l'Ontario et du Québec génèrent du fumier en quantités équivalentes aux eaux usées de plus de 100 millions de personnes. De plus, le problème de la gestion sécuritaire de ces déchets va en s'aggravant. La mauvaise utilisation du fumier et des engrais sur les terres agricoles a endommagé l'écosystème du bassin.

4.1.15 Malgré les efforts d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, d'Environnement Canada, des provinces et des associations agricoles au cours de la dernière décennie, les éléments nutritifs s'accumulent dans les sols des exploitations agricoles du bassin. Leurs effets sur l'environnement continuent d'augmenter. Les teneurs en azote de quelque 70 p. 100 des terres agricoles en Ontario et au Québec étaient beaucoup plus fortes en 1996 qu'en 1981. Dans plus de 30 p. 100 des terres agricoles, les teneurs en azote résiduel atteignent des niveaux tels qu'il y a risque de contamination de l'eau.

4.1.16 Il importe que de nombreux producteurs améliorent leurs pratiques agricoles. Agriculture et Agroalimentaire Canada ainsi qu'Environnement Canada ont offert des incitatifs financiers et fait la promotion de saines pratiques afin d'encourager une gestion avisée du fumier. Le gouvernement fédéral n'a pas déterminé quel effet ces mesures ont eu sur la qualité de l'environnement. Il existe des objectifs fédéraux concernant le contrôle des teneurs en azote et en phosphore, mais non celui des bactéries. Aucun plan n'indique clairement à qui incombe la responsabilité de concrétiser les objectifs. Il est temps que le gouvernement fédéral repense son approche et reconnaisse qu'il s'agit d'un problème de longue durée.

4.1.17 Agriculture et Agroalimentaire Canada a apporté son aide à plusieurs initiatives de recherche et de transfert de technologie, y compris à la stratégie de gestion environnementale pour le secteur porcin. Il n'est pas évident, à

l'heure actuelle, que ces mesures diverses aboutiront à l'effort stratégique et bien coordonné qui s'impose en matière de recherche.

4.1.18 Érosion des sols. Dans presque la moitié du territoire agricole de l'Ontario, le sol risque d'être emporté dans les eaux de ruissellement plus vite qu'il n'est renouvelé. Les mesures mises en œuvre depuis plus de 10 ans par les gouvernements fédéral et provincial ont bien ralenti l'érosion, mais à ce rythme, il faudra 90 ans avant que les pertes de sol soient abaissées à un niveau qui soit soutenable. Agriculture et Agroalimentaire Canada a fixé des objectifs de réduction globaux, mais aucun plan d'action ne précise comment le Ministère doit atteindre ces objectifs.

4.1.19 Pour prendre des décisions éclairées en gestion des sols, il est essentiel d'avoir des données de référence sur les sols; or, plus le temps passe, plus les données actuelles se font désuètes et perdent de leur utilité. Aujourd'hui, on ne recueille que peu — voire pas — de nouvelles données sur les sols. Les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont pas de mécanisme de coordination officiel pour la gestion des données.

4.1.20 Évaluation des répercussions environnementales des politiques et des programmes. Agriculture et Agroalimentaire Canada consacre beaucoup plus d'argent aux programmes agricoles tels l'assurance-récolte et l'aide en cas de catastrophe, dans le bassin, qu'il n'en dépense directement pour réduire l'incidence de l'agriculture sur l'environnement. Confronté à des objectifs potentiellement conflictuels, le Ministère doit analyser avec soin et explicitement les répercussions de ses politiques et de ses programmes sur l'environnement. Il n'a pas pleinement respecté son engagement d'évaluer les conséquences environnementales des politiques et des programmes existants et prévus.

4.1.21 En 1996, le gouvernement fédéral s'est engagé devant le Parlement à ce que les ministères évaluent les répercussions environnementales de leurs mesures fiscales, de leurs contributions et de leurs subventions actuelles. Agriculture et Agroalimentaire Canada a réalisé des progrès restreints dans l'étude de ses mesures fiscales, de ses contributions et de ses subventions actuelles, mais il n'a pas achevé cette étude et n'en a pas non plus précisé l'état d'avancement.

4.1.22 En 1990, le Cabinet a demandé aux ministères fédéraux d'évaluer les répercussions environnementales de leurs nouveaux programmes et politiques. Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas mis en place de mécanisme officiel systématique pour effectuer ces évaluations. Le ministre ne peut donc garantir que son ministère se conforme à la directive du Cabinet.

4.1.23 La *Loi sur la protection du revenu agricole* exige qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada mène des évaluations environnementales de ses programmes de soutien du revenu agricole, lesquels comprennent les programmes les plus coûteux dans le bassin. Plusieurs programmes importants ne sont pas soumis à cette exigence mais, en dépit de cela, on observe des

lacunes pour ce qui est de la conformité du Ministère aux exigences. Le Ministère ne tente pas de vérifier les incidences réelles de ses politiques sur l'environnement en vue de déterminer si les prévisions formulées dans ses évaluations étaient exactes.

4.1.24 Agriculture et Agroalimentaire Canada effectue des travaux de recherche sur l'augmentation de la production animale et végétale. Cependant, il n'a pas suffisamment évalué les résultats de ses recherches pour connaître leur incidence sur le développement durable. L'information utilisée pour sélectionner des projets de recherche particuliers manque de précision au chapitre de leur effets éventuels sur l'environnement. Nous constatons également que les évaluations de certains grands domaines de recherche du Ministère applicables dans le bassin ne tiennent pas compte de leurs incidences éventuelles sur l'environnement. Les évaluations de ses centres de recherche portent principalement sur les retombées économiques des travaux et sur la capacité des centres de répondre aux besoins du secteur agricole.

4.1.25 **Vers une agriculture durable du point de vue environnemental.** Les pratiques agricoles dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent ont des effets environnementaux qui ne peuvent être maintenus. Tandis que certains effets tels que l'érosion des sols s'améliorent lentement, d'autres comme la contamination des eaux et la perte d'habitat faunique empirent. Outre les problèmes de l'érosion des sols et de la pollution attribuable au fumier et aux engrais, le gouvernement fédéral doit gérer des problèmes tels les risques liés à l'utilisation des pesticides, la perte de la biodiversité et les émissions de gaz à effet de serre.

4.1.26 Le gouvernement fédéral a eu recours à des stimulants financiers et a encouragé de saines pratiques d'exploitation agricole pour influencer la manière dont les agriculteurs gèrent les effets de leurs activités sur l'environnement. Il a obtenu un certain succès : des pratiques telles que les méthodes culturales de conservation du sol, qui réduisent l'érosion des sols et dont les agriculteurs peuvent tirer profit sur le plan économique, sont largement utilisées. Mais il n'a pas évalué de manière suffisamment précise l'incidence de ses programmes environnementaux sur la qualité de l'environnement, de sorte qu'il n'est pas possible de dire si les progrès sont suffisants.

4.1.27 Le gouvernement fédéral partage avec les provinces, et de plus en plus avec l'industrie, la responsabilité de favoriser une pratique durable de l'agriculture. Il n'y a pas de cadre actualisé des rôles et des responsabilités en ce qui concerne la collaboration avec les provinces afin de fixer et de réaliser des objectifs environnementaux pour l'agriculture dans le bassin. Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas intégré de manière efficace ses politiques et ses programmes ayant trait au bassin, aux politiques et aux programmes de ses partenaires fédéraux et provinciaux.

4.1.28 Au cours de la dernière décennie, le financement des programmes agroenvironnementaux a chuté et l'accent a été déplacé sur la sensibilisation du public et l'appui aux groupes bénévoles. On ne sait pas avec précision qui est responsable de quels résultats à long terme.

4.1.29 Agriculture et Agroalimentaire Canada doit améliorer la façon dont il établit ses priorités en recherche agricole, l'un de ses principaux outils. Le Ministère doit également mieux orienter les fonds des programmes en les affectant là où ils seront les plus utiles. Le Ministère pourrait rendre ses politiques et ses programmes plus efficaces en les jumelant; par exemple, il pourrait lier les programmes de soutien du revenu agricole à des programmes de protection de l'environnement.

4.1.30 Le Ministère a mis au point des indicateurs agroenvironnementaux qui constituent une synthèse impressionnante de plusieurs années de travail. Ces indicateurs jouent un rôle clé dans la gestion des enjeux environnementaux. Au terme de notre vérification, le Ministère n'avait pas affecté les ressources et les effectifs nécessaires pour soutenir ce cadre de communication de l'information.

4.1.31 Le gouvernement fédéral n'a pas indiqué de quelle manière il entendait réaliser l'objectif d'établir dans le bassin une pratique durable de l'agriculture. Il a établi certains objectifs mesurables ayant trait à ce secteur, y compris un calendrier précis. Toutefois, il n'a pas indiqué de quelle manière ses propres activités contribueront à la réalisation des objectifs.

Nos recommandations

4.1.32 Selon nos constatations, le gouvernement fédéral, de concert avec les autres responsables, doit travailler plus activement au développement durable de l'agriculture dans le bassin. Une meilleure évaluation, des rôles mieux définis, des interventions ciblées et des engagements plus clairs et mesurables sont nécessaires.

4.1.33 Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement Canada devraient évaluer les effets de leurs programmes agroenvironnementaux sur l'environnement du bassin, en particulier dans les secteurs où les dommages à l'environnement s'intensifient ou encore où les progrès sont lents. Ils devraient se servir de cette information pour réévaluer les divers programmes et politiques, et notamment pour déterminer si les activités doivent être intégrées davantage aux initiatives axées sur l'écosystème du bassin.

4.1.34 Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait veiller à établir clairement les rôles et les responsabilités, à formuler des engagements mesurables et à établir des plans d'action clairs pour le développement durable de l'agriculture dans le bassin. Pour ce faire, le Ministère devrait susciter la participation d'Environnement Canada et des gouvernements provinciaux.

4.1.35 Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait veiller à ce qu'une information adéquate, y compris des indicateurs agroenvironnementaux et des données sur les sols, soit disponible pour orienter l'action et mesurer les progrès à l'égard de l'agriculture durable dans le bassin.

4.1.36 Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait faire en sorte que ses priorités de recherche correspondent à ses objectifs environnementaux et qu'elles soutiennent l'élaboration de ses politiques. Le Ministère devrait en outre s'assurer que ses objectifs environnementaux soient pris en considération lorsqu'il détermine et évalue ses activités de recherche.

4.1.37 Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait examiner de façon périodique les répercussions environnementales des programmes de soutien du revenu fédéraux-provinciaux et mener une évaluation environnementale de ces programmes avant qu'ils soient appliqués.

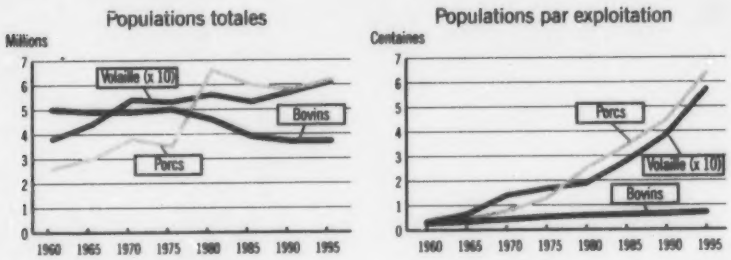
(Les réponses des ministères se trouvent dans le sommaire.)

4.2 La gestion du fumier et des engrais

L'enjeu

4.2.1 Les élevages de l'Ontario et du Québec génèrent du fumier en quantités équivalentes aux eaux usées de plus de 100 millions de personnes. De plus, le problème de la gestion sécuritaire de ces déchets va en s'aggravant. Alors que le nombre de bovins diminue lentement, celui des porcs et des volailles est en progression, en particulier le nombre de sujets dans chaque ferme (voir la pièce 4.1).

Pièce 4.1 Population d'animaux dans les exploitations agricoles de l'Ontario et du Québec



Source : Statistique Canada

4.2.2 Le fumier et les engrais commerciaux épandus sur les terres agricoles apportent aux végétaux des éléments nutritifs précieux, en particulier l'azote et le phosphore. Cependant, s'ils ne sont pas bien entreposés ou utilisés, ou s'ils sont appliqués en plus grande quantité que les plantes et le sol ne peuvent en absorber, les éléments nutritifs s'accumulent dans le sol et peuvent contaminer les eaux souterraines ou les eaux de surface. L'azote inorganique, le phosphore et les bactéries sont les principaux polluants découlant du fumier. Entre 1988 et 1998, on a recensé 274 déversements de fumier en Ontario. Cinquante-trois de ces déversements ont entraîné la mort de poissons, en raison principalement de l'ammoniaque que contient le lisier. L'on croit que ce sont des bactéries du fumier qui ont été à l'origine de la contamination de l'eau de Walkerton en Ontario; celle-ci a provoqué la mort de sept personnes et en a rendu 2 000 autres malades.

4.2.3 À l'embouchure de la rivière Yamaska au Québec, les concentrations de phosphore et d'azote inorganique sont plus élevées que dans tout autre tributaire du fleuve Saint-Laurent. La principale cause en est la croissance de la production animale dans le bassin hydrographique — croissance de 30 p. 100 au cours des 20 dernières années. Qui plus est, la Yamaska n'est pas un cas isolé. Dans le sud-ouest de l'Ontario et au Québec, bon nombre des cours d'eau du bassin ont des concentrations de phosphore plus élevées que les quantités fixées par les provinces comme objectifs pour la qualité de l'eau. Sept des huit bassins hydrographiques du Canada qui présentent les plus hauts indices de coliformes et de bactéries coliformes fécales se trouvent dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

Le rôle du gouvernement fédéral

4.2.4 Agriculture et Agroalimentaire Canada a concentré ses activités sur des travaux de recherche ayant trait à la gestion des éléments nutritifs et sur la promotion de saines pratiques agricoles dans le bassin. Environnement Canada a financé, dans plusieurs bassins hydrographiques, des projets visant à réduire la pollution de l'eau par le fumier et les engrais. En vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs conclu entre le Canada et les États-Unis, le Canada s'est engagé à réduire les charges en phosphore dans les Grands Lacs.

4.2.5 L'Ontario et le Québec ont tous deux énoncé des directives et, dans certains cas, promulgué des lois et des règlements pour contrôler le stockage et l'utilisation du fumier et des engrais. L'Ontario n'a pas réglementé ces activités, mais a récemment proposé des mesures législatives en matière de gestion des éléments nutritifs. Les municipalités régissent l'émission des permis de construction, ainsi que les dispositions sur le zonage et sur les distances entre les édifices. Certaines municipalités vont plus loin et obligent les agriculteurs à préparer des plans de gestion des éléments nutritifs ou à participer à des réunions publiques obligatoires.

Question posée lors de la vérification

4.2.6 Dans quelle mesure le gouvernement fédéral a-t-il contribué à la gestion des problèmes de la contamination du sol et de l'eau provoqués par l'épandage de fumier et d'engrais?

Le contexte

Une menace grandissante pour la santé humaine et l'environnement

4.2.7 Dans les années 1970, les scientifiques ont reconnu le problème de la contamination du sol et de l'eau par les exploitations agricoles autour des Grands Lacs. Ils ont documenté les causes et déterminé les secteurs problèmes, soulignant la nécessité de contrôler l'écoulement des éléments nutritifs des exploitations agricoles afin d'atteindre les objectifs énoncés dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

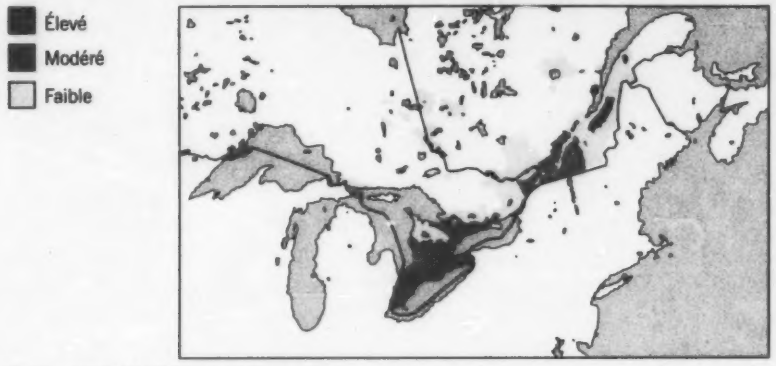
4.2.8 Le recours grandissant aux engrais minéraux dans le passé pour stimuler la production végétale a contribué à la contamination. La production végétale au Canada a doublé au cours des 50 dernières années, alors que la superficie cultivée demeurait relativement la même. Les ventes d'engrais en Ontario et au Québec, qui étaient de 1,01 million de tonnes en 1968, ont atteint un sommet de 1,66 million de tonnes en 1985 avant de redescendre à 1,26 million de tonnes en 1998.

4.2.9 Une cause plus récente a été la concentration croissante de la production animale. Une grande partie du fumier provenant de ces animaux est répandue sur les terres agricoles. Le fumier peut avoir sur les eaux en aval un effet plus marqué que celui des engrais parce qu'il est appliqué en plus fortes concentrations sur des superficies plus restreintes.

4.2.10 La conséquence en est que l'azote inorganique s'accumule dans les terres agricoles du bassin. Environ 70 p. 100 des terres agricoles de l'Ontario et du Québec affichaient en 1996 des teneurs en azote beaucoup plus élevées qu'en 1981, teneurs souvent supérieures à celles qui provoquent la contamination des eaux souterraines et de surface (voir la pièce 4.2).

Les eaux de ruissellement des sols ont entraîné une augmentation de la teneur en azote de l'eau, une situation qui toucherait jusqu'à 77 p. 100 des terres agricoles du bassin et en aval.

Pièce 4.2 Risque de contamination de l'eau par l'azote dans les terres agricoles



Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

4.2.11 Une enquête réalisée sur des puits de l'Ontario en 1992 a révélé que l'eau de 14 p. 100 de ces puits avait des teneurs en nitrates supérieures à la norme prescrite pour l'eau potable. De fortes concentrations d'azote dans l'eau potable peuvent provoquer le « syndrome du bébé bleu », ou la méthémoglobinémie, chez les enfants nourris au biberon et les jeunes animaux. Les adultes qui consomment de l'eau contaminée par des nitrates pendant plusieurs années peuvent éprouver des troubles du rein ou de la rate.

4.2.12 Un autre fait préoccupant : l'eau de 34 p. 100 des puits visés par l'enquête avait des indices de bactéries coliformes supérieurs au seuil acceptable. Des enquêtes sur les puits ruraux du Québec ont révélé une situation semblable. L'augmentation de la population rurale hors des fermes aggrave les effets possibles de cette contamination sur la santé.

4.2.13 La mauvaise utilisation du fumier et des engrais sur les terres agricoles a endommagé l'écosystème du bassin. L'exposition à long terme à de fortes teneurs en azote inorganique a contribué au déclin des amphibiens dans le sud de l'Ontario. De plus, le fumier est une source importante d'émissions de gaz à effet de serre.

Le gouvernement a évalué les limites de l'écosystème et fixé des objectifs

4.2.14 En réponse à un rapport publié en 1995 par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable, un groupe de travail formé de représentants de ministères fédéraux à vocation scientifique a entrepris une évaluation scientifique détaillée de l'effet des éléments nutritifs sur l'environnement canadien. Il a décrit les effets des éléments nutritifs de sources agricoles. L'évaluation et les travaux connexes fournissent des éléments fondamentaux permettant de comprendre comment l'augmentation des quantités d'éléments nutritifs libérés dans l'environnement contribue à altérer l'écosystème du bassin.

Le saviez-vous?

- Nombre de Canadiens qu'il faudrait pour produire autant de matières fécales que le bétail de l'Ontario et du Québec : **plus de 100 millions**

- Pourcentage d'augmentation du nombre de vaches par exploitation entre 1961 et 1996 : **147 %**
Pourcentage d'augmentation du nombre de porcs : **2 451 %**
Pourcentage d'augmentation du nombre de volailles : **1 610 %**

- Nombre de Canadiens morts à la suite d'une contamination de l'eau potable à Walkerton, en Ontario : **7**
Nombre de Canadiens rendus malades : **plus de 2 000**

- Pourcentage des terres agricoles du bassin dont les teneurs en azote étaient beaucoup plus élevées en 1996 qu'en 1981 : **70 %**

- Montant consacré par Environnement Canada, entre 1990 et 1999, à la réduction de la pollution de l'eau par des sources rurales en Ontario : **4,6 millions de dollars**

- Montant annuel moyen dépensé par Agriculture et Agroalimentaire Canada dans le bassin, entre 1997 et 1999, en vertu du Programme national de conservation du sol et de l'eau : **2,5 millions de dollars**

- Nombre d'objectifs ministériels concernant le contrôle de l'azote qui sont atteints : **0**
Nombre d'objectifs concernant le contrôle du phosphore qui sont atteints : **0**

4.2.15 Des objectifs clairs et mesurables sont des éléments fondamentaux de la gestion du rendement. Dans son rapport sur les indicateurs agroenvironnementaux en 2000, Agriculture et Agroalimentaire Canada présente des objectifs de rendement concernant le contrôle de l'azote. Ces objectifs sont, entre autres, d'empêcher une augmentation nette de la concentration d'azote dans les terres agricoles canadiennes au fil du temps et de veiller à ce qu'il y ait peu ou pas de risque de contamination de l'eau par l'azote sur les terres agricoles canadiennes. Ces objectifs ne sont pas atteints.

4.2.16 Dans sa stratégie de développement durable publiée en 2001, le Ministère a prévu un objectif semblable relativement au contrôle du phosphore. Cet objectif n'a pas été lié à ceux de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Le Ministère n'a pas désigné le responsable de la réalisation des objectifs précis assortis d'un calendrier visant le contrôle de l'azote et du phosphore. Il n'a pas non plus publié un objectif de rendement pour le contrôle des contaminants bactériens provenant du fumier.

Bon nombre d'agriculteurs n'appliquent pas les meilleures pratiques

4.2.17 Pour réduire la contamination du sol et de l'eau, de nombreux agriculteurs devront améliorer leur mode de gestion du fumier et des engrais. Le gouvernement fédéral a tenté d'influencer le comportement des agriculteurs en offrant des incitatifs financiers et en faisant la promotion de saines pratiques agricoles. Il a aussi fait un usage restreint de la réglementation.

4.2.18 **Lois et règlements.** Aucune loi ni aucun règlement fédéral n'interdit explicitement la pollution par les éléments nutritifs utilisés en agriculture. Le gouvernement a fait appliquer de manière restreinte des règlements fédéraux de portée générale aux termes de la *Loi sur les pêches* pour réagir aux répercussions des modes d'élimination du fumier en Ontario. Les agriculteurs de l'Ontario peuvent faire l'objet d'une condamnation et se voir imposer une amende en vertu de deux lois provinciales, soit la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* et la *Loi sur la protection de l'environnement*. Le Québec utilise ses propres lois et règlements.

4.2.19 La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* réglemente de manière particulière la présence du phosphore uniquement dans les détergents à lessive. Cependant, les engrais agricoles sont la source de 80 à 85 p. 100 de tout le phosphore utilisé.

4.2.20 L'évaluation scientifique ayant trait aux éléments nutritifs n'a pas été terminée à temps pour permettre au Parlement du Canada de l'utiliser pour imposer de nouvelles restrictions sur les éléments nutritifs lorsqu'il a examiné la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Au moment de conclure notre vérification, les résultats de l'évaluation n'avaient pas encore été publiés. L'évaluation fournira peut-être des fondements sur lesquels le gouvernement pourra s'appuyer pour contrôler les éléments nutritifs.

4.2.21 **Incitations financières.** Les gouvernements fédéral et provinciaux ont offert aux agriculteurs une série d'incitatifs pour qu'ils améliorent leur façon d'utiliser les engrais et le fumier. Par exemple, de 1990 à 1994, les agriculteurs

qualifiés étaient admissibles au remboursement du coût de construction d'installations de stockage du fumier. Grâce à un projet financé en vertu du Programme national de conservation du sol et de l'eau, les agriculteurs de l'Ontario se trouvant dans le bassin hydrographique de la rivière Grand ont reçu des fonds pour qu'ils adoptent des pratiques permettant de réduire les charges en phosphore dans l'eau; à ce moment-là, presque toutes les eaux du bassin affichaient des teneurs supérieures à l'objectif provincial concernant la qualité de l'eau. En 1999, les gestionnaires du programme ont approuvé 83 projets dont les coûts s'élevaient au total à environ 900 000 $. (La contribution fédérale totale pour la durée de ce programme, de 1997 à 1999, s'établissait à 2,5 millions de dollars.)

4.2.22 Les programmes relatifs à l'écosystème du bassin ont accordé relativement peu de place aux problèmes posés par le fumier. Au cours de la dernière décennie, Environnement Canada a versé 4,6 millions de dollars pour divers projets dans des établissements situés autour des Grands Lacs afin de réduire la pollution de l'eau attribuable principalement au phosphore. Au Québec, le volet agricole fédéral de Saint-Laurent Vision 2000 ne porte pas explicitement sur le fumier; toutefois, quelques petits projets de gestion de bassin hydrographique ont été financés dans le cadre du volet Interactions communautaires du programme.

4.2.23 Promotion des meilleures pratiques de gestion. Au début des années 1990, Agriculture et Agroalimentaire Canada, les ministères provinciaux de l'Agriculture, ainsi que les associations agricoles ont collaboré à la préparation de guides sur les meilleures pratiques de gestion. Environnement Canada a aussi financé la rédaction de brochures indiquant, par exemple, aux agriculteurs les façons de réduire au minimum l'effet du fumier sur l'habitat du poisson. D'autres activités ont également eu lieu, notamment des projets de démonstration, des visites d'exploitations agricoles et des programmes de reconnaissance officielle.

4.2.24 Cette combinaison d'incitatifs financiers et de promotion des meilleures pratiques de gestion a-t-elle donné de bons résultats? Difficile à dire en ce qui a trait aux programmes particuliers. Environnement Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada ont recueilli, sur les activités de leurs programmes, des renseignements comme le nombre de participants aux ateliers et le nombre de brochures distribuées. Cependant, ils n'ont pas évalué les effets des programmes sur l'environnement. Des sondages ont révélé que certains agriculteurs ignorent en quoi leurs activités détériorent la qualité de l'eau. Une enquête réalisée en 1995 par Statistique Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada a montré que de nombreux agriculteurs n'avaient toujours pas adopté les meilleures pratiques (voir la pièce 4.3). Certains ne se conformaient même pas aux exigences législatives voulant qu'ils gèrent les sources d'azote inorganique et de phosphore dans leurs exploitations.

Piece 4.3 **Meilleures pratiques de gestion du fumier et des engrais comparativement aux pratiques actuelles**

Meilleures pratiques	Pratiques actuelles (1995)
Les fosses à purin ne doivent être utilisées que lorsqu'une étanchéité appropriée est assurée.	Environ 31 p. 100 des exploitations agricoles qui stockent le purin le font dans des bassins dépourvus de revêtement.
Les eaux de ruissellement provenant de la pluie et de la fonte des neiges percolant à travers des tas de fumier solide doivent être contenues.	Environ 60 p. 100 du fumier solide est entreposé sans être couvert ou sans dispositif de retenue.
Le fumier devrait être appliqué lorsque les plantes sont en période de croissance vigoureuse et font le meilleur usage des éléments nutritifs, lorsqu'une végétation tampon a poussé et lorsque des sols plus secs peuvent absorber le purin, et non à la fin de l'automne ou en hiver.	De la quantité totale de fumier appliquée, 5 p. 100 est appliqué au cours de l'hiver, 35 p. 100 au printemps, 20 p. 100 à l'été et 40 p. 100 à l'automne.
Il n'est pas possible de prendre des décisions avisées sur l'utilisation des éléments nutritifs sans une connaissance de la teneur de ces éléments dans les sols. Au minimum, les sols sablonneux devraient être analysés tous les deux ans et chaque champ devrait être l'objet d'une analyse tous les trois ans.	Trente-trois pour cent des sols cultivés ne sont pas analysés. Trente pour cent des superficies restantes sont analysées chaque année, 50 p. 100 tous les deux ou trois ans, 12 p. 100 tous les quatre ou cinq ans et 4 p. 100 tous les six ans ou à intervalles plus espacés.
Le rajustement des quantités d'engrais commerciaux utilisés pour tenir compte des éléments nutritifs présents dans le fumier constitue une judicieuse pratique financière et prévient la surcharge en éléments nutritifs.	Quatre-vingt-quinze pour cent des exploitations ne tentent pas de réduire la quantité d'engrais pour tenir compte de la présence d'éléments nutritifs dans le fumier.
L'entreposage du purin à moins de 30 mètres des eaux domestiques, des rivières et des lacs constitue une pietre pratique agricole.	Quatre pour cent du purin (au minimum) sont entreposés à moins de 15 mètres du point d'eau le plus rapproché et à moins de 30 mètres des puits utilisés à des fins domestiques.

Source : Statistique Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada

Premiers jalons d'une approche stratégique en matière de recherche sur le fumier

4.2.25 Des scientifiques des centres de recherche d'Agriculture et Agroalimentaire Canada dans le bassin ont contribué à la rédaction de plus de 40 publications sur la gestion des éléments nutritifs. Les publications portent sur la nutrition animale, l'entreposage du fumier, l'épandage de fumier et d'engrais et les effets des éléments nutritifs sur le sol, l'eau et l'air. Au cours de la dernière décennie, les recherches, qui portaient jusque là sur la mesure des concentrations des éléments nutritifs à la ferme et la diffusion des renseignements à ce propos, ont été réorientées graduellement vers

Pièce 4.3 Meilleures pratiques de gestion du fumier et des engrais comparativement aux pratiques actuelles

[illegible]	[illegible]
Les fosses à purin ne doivent être utilisées que lorsqu'une étanchéité appropriée est assurée.	Environ 31 p. 100 des exploitations agricoles qui stockent le purin le font dans des bassins dépourvus de revêtement.
Les eaux de ruissellement provenant de la pluie et de la fonte des neiges percolant à travers des tas de fumier solide doivent être contenues.	Environ 60 p. 100 du fumier solide est entreposé sans être couvert ou sans dispositif de retenue.
Le fumier devrait être appliqué lorsque les plantes sont en période de croissance vigoureuse et font le meilleur usage des éléments nutritifs, lorsqu'une végétation tampon a poussé et lorsque des sols plus secs peuvent absorber le purin, et non à la fin de l'automne ou en hiver.	De la quantité totale de fumier appliquée, 5 p. 100 est appliqué au cours de l'hiver, 35 p. 100 au printemps, 20 p. 100 à l'été et 40 p. 100 à l'automne.
Il n'est pas possible de prendre des décisions avisées sur l'utilisation des éléments nutritifs sans une connaissance de la teneur de ces éléments dans les sols. Au minimum, les sols sablonneux devraient être analysés tous les deux ans et chaque champ devrait être l'objet d'une analyse tous les trois ans.	Trente-trois pour cent des sols cultivés ne sont pas analysés. Trente pour cent des superficies restantes sont analysées chaque année, 50 p. 100 tous les deux ou trois ans, 12 p. 100 tous les quatre ou cinq ans et 4 p. 100 tous les six ans ou à intervalles plus espacés.
Le rajustement des quantités d'engrais commerciaux utilisés pour tenir compte des éléments nutritifs présents dans le fumier constitue une judicieuse pratique financière et prévient la surcharge en éléments nutritifs.	Quatre-vingt-quinze pour cent des exploitations ne tentent pas de réduire la quantité d'engrais pour tenir compte de la présence d'éléments nutritifs dans le fumier.
L'entreposage du purin à moins de 30 mètres des eaux domestiques, des rivières et des lacs constitue une piètre pratique agricole.	Quatre pour cent du purin (au minimum) sont entreposés à moins de 15 mètres du point d'eau le plus rapproché et à moins de 30 mètres des puits utilisés à des fins domestiques.

Source : Statistique Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada

Premiers jalons d'une approche stratégique en matière de recherche sur le fumier

4.2.25 Des scientifiques des centres de recherche d'Agriculture et Agroalimentaire Canada dans le bassin ont contribué à la rédaction de plus de 40 publications sur la gestion des éléments nutritifs. Les publications portent sur la nutrition animale, l'entreposage du fumier, l'épandage de fumier et d'engrais et les effets des éléments nutritifs sur le sol, l'eau et l'air. Au cours de la dernière décennie, les recherches, qui portaient jusque là sur la mesure des concentrations des éléments nutritifs à la ferme et la diffusion des renseignements à ce propos, ont été réorientées graduellement vers

l'estimation des effets possibles de l'azote et du phosphore sur d'autres parties de l'écosystème. Ces recherches apportent une base scientifique aux nouvelles pratiques de gestion du fumier à la ferme et peuvent aider les agriculteurs à se renseigner sur les nouvelles technologies (voir la pièce 4.4).

Pièce 4.4 Dissémination par Internet de l'information sur le fumier

Les agriculteurs peuvent consulter le site Internet national, FumierNet, pour se renseigner sur la gestion des déchets animaux (http://res2.agr.ca/initiatives/manurenet). Ils y trouveront des lois, des règlements, des directives, des codes de pratiques provinciaux, des documents à l'intention des agriculteurs et un inventaire des projets de recherche.

FumierNet est en grande partie le travail d'un seul employé fédéral. Il est financé par un programme qui nécessite des fonds de contrepartie de l'industrie — exigence imposée pour garantir qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada consacre ses fonds à ce que l'industrie désire le plus. FumierNet n'a pas réussi à attirer une aide financière du secteur; il devait manquer de fonds après le 31 mars 2001.

4.2.26 En 1997, l'industrie des élevages porcins a demandé au Ministère d'examiner ses activités de gestion du fumier pour s'assurer que la réglementation qu'il applique s'accompagne d'activités de recherches, de transfert de technologie, d'éducation communautaire et de services techniques. Un examen conjoint par le Ministère et l'industrie nationale des élevages porcins a recommandé l'adoption d'une approche stratégique à long terme pour ce qui est de fixer les priorités dans ces secteurs.

4.2.27 À l'heure actuelle, l'adoption d'une approche stratégique revêt une importance encore plus grande : au cours des cinq dernières années, Agriculture et Agroalimentaire Canada a recouru à d'autres organismes pour déterminer qui recevrait des fonds fédéraux destinés à la recherche sur le fumier et les éléments nutritifs. Trois comités distincts dirigés par des représentants de l'industrie accordent des fonds fédéraux pour des projets de recherche et de sensibilisation dans le bassin. Des universités utilisent également des sommes fédérales pour la recherche sur la gestion du fumier et ses effets environnementaux.

4.2.28 Conscient que le secteur porcin devait surmonter des obstacles appréciables à la croissance en raison des répercussions de ses activités sur l'environnement, Agriculture et Agroalimentaire Canada a mis en place sa stratégie de gestion environnementale pour le secteur porcin en 1998. Cette stratégie avait pour objectif de concourir à une meilleure coordination de la recherche et du développement technologique et de trouver des solutions efficaces, à coûts abordables.

4.2.29 Le programme qui lui a succédé, l'Initiative environnementale dans le secteur de l'élevage, a été annoncé à la fin de 1999. Ce programme accorde un million de dollars pour la recherche et le développement de technologies et de pratiques respectueuses de l'environnement, prêtes à l'emploi sur le plan technique. Ce programme d'une durée d'un an prévoyait un financement de contrepartie de la part de l'industrie. Les priorités étaient, entre autres, la gestion des déchets et du fumier et le contrôle des émissions de gaz à effet de serre.

l'estimation des effets possibles de l'azote et du phosphore sur d'autres parties de l'écosystème. Ces recherches apportent une base scientifique aux nouvelles pratiques de gestion du fumier à la ferme et peuvent aider les agriculteurs à se renseigner sur les nouvelles technologies (voir la pièce 4.4).

Pièce 4.4 Dissémination par Internet de l'information sur le fumier

Les agriculteurs peuvent consulter le site Internet national, FumierNet, pour se renseigner sur la gestion des déchets animaux (http://rse2.agr.ca/initiatives/manurenet). Ils y trouveront des lois, des règlements, des directives, des codes de pratiques provinciaux, des documents à l'intention des agriculteurs et un inventaire des projets de recherche.

FumierNet est en grande partie le travail d'un seul employé fédéral. Il est financé par un programme qui nécessite des fonds de contrepartie de l'industrie — exigence imposée pour garantir qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada consacre ses fonds à ce que l'industrie désire le plus. FumierNet n'a pas réussi à attirer une aide financière du secteur; il devait manquer de fonds après le 31 mars 2001.

4.2.26 En 1997, l'industrie des élevages porcins a demandé au Ministère d'examiner ses activités de gestion du fumier pour s'assurer que la réglementation qu'il applique s'accompagne d'activités de recherches, de transfert de technologie, d'éducation communautaire et de services techniques. Un examen conjoint par le Ministère et l'industrie nationale des élevages porcins a recommandé l'adoption d'une approche stratégique à long terme pour ce qui est de fixer les priorités dans ces secteurs.

4.2.27 À l'heure actuelle, l'adoption d'une approche stratégique revêt une importance encore plus grande : au cours des cinq dernières années, Agriculture et Agroalimentaire Canada a recouru à d'autres organismes pour déterminer qui recevrait des fonds fédéraux destinés à la recherche sur le fumier et les éléments nutritifs. Trois comités distincts dirigés par des représentants de l'industrie accordent des fonds fédéraux pour des projets de recherche et de sensibilisation dans le bassin. Des universités utilisent également des sommes fédérales pour la recherche sur la gestion du fumier et ses effets environnementaux.

4.2.28 Co nscient que le secteur porcin devait surmonter des obstacles appréciables à la croissance en raison des répercussions de ses activités sur l'environnement, Agriculture et Agroalimentaire Canada a mis en place sa stratégie de gestion environnementale pour le secteur porcin en 1998. Cette stratégie avait pour objectif de concourir à une meilleure coordination de la recherche et du développement technologique et de trouver des solutions efficaces, à coûts abordables.

4.2.29 Le programme qui lui a succédé, l'Initiative environnementale dans le secteur de l'élevage, a été annoncé à la fin de 1999. Ce programme accorde un million de dollars pour la recherche et le développement de technologies et de pratiques respectueuses de l'environnement, prêtes à l'emploi sur le plan technique. Ce programme d'une durée d'un an prévoyait un financement de contrepartie de la part de l'industrie. Les priorités étaient, entre autres, la gestion des déchets et du fumier et le contrôle des émissions de gaz à effet de serre.

4.2.30 Il est trop tôt pour déterminer l'effet qu'ont eu ces initiatives. Nous avons constaté que les conseils d'adaptation provinciaux, les comités sectoriels et les centres de recherche fédéraux disposent de moyens de collaborer les uns avec les autres. Il n'est pas évident, à l'heure actuelle, que ces mesures diverses aboutiront à l'effort stratégique et bien coordonné qui s'impose en matière de recherche.

Les rapports présentés au Parlement sont incomplets et non équilibrés

4.2.31 Les ministères fédéraux sont tenus de fournir suffisamment d'informations pertinentes aux députés pour leur permettre de déterminer si les programmes ministériels parviennent aux résultats escomptés. Nous avons examiné les cinq derniers rapports annuels présentés au Parlement par Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement Canada, en cherchant des références à la gestion des éléments nutritifs et du fumier. Nous en avons trouvé peu de mentions. Les rares mentions notées portaient sur les résultats positifs de la gestion du fumier et des engrais et ne discutaient pas de l'incidence grandissante sur l'environnement.

4.2.32 D'autres documents récents — le rapport sur les indicateurs agroenvironnementaux, *La santé de nos sols* et *La santé de l'eau* — décrivent les résultats des recherches en cours, mais n'avaient pas pour objet d'évaluer les résultats particuliers des programmes fédéraux en ce qui a trait à la gestion du fumier et des engrais.

Conclusion

4.2.33 Malgré les efforts d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, d'Environnement Canada, des provinces et des associations agricoles, au cours de la dernière décennie, les éléments nutritifs s'accumulent dans les sols des exploitations agricoles du bassin. Leurs répercussions sur l'environnement continuent d'augmenter. Dans plus de 30 p. 100 des terres agricoles, les teneurs en azote résiduel atteignent des niveaux tels qu'il y a risque de contamination de l'eau.

4.2.34 Il importe que de nombreux producteurs améliorent leurs pratiques agricoles. Agriculture et Agroalimentaire Canada ainsi qu'Environnement Canada ont offert des incitatifs financiers et fait la promotion de saines pratiques afin d'encourager une gestion avisée du fumier. Le gouvernement fédéral n'a pas déterminé quel effet ces mesures ont eu sur la qualité de l'environnement. Il est temps pour lui de repenser son approche, et de reconnaître qu'il s'agit d'un problème de longue durée.

4.2.35 On dispose maintenant de deux sources valables d'information qui justifient l'application de mesures stratégiques plus rigoureuses : une évaluation scientifique de l'effet des éléments nutritifs sur l'environnement et un rapport sur les indicateurs agroenvironnementaux. Il existe des objectifs fédéraux concernant le contrôle des teneurs en azote et en phosphore mais non dans le cas des bactéries. Aucun plan n'indique clairement à qui incombe la responsabilité de concrétiser les objectifs.

4.2.36 Agriculture et Agroalimentaire Canada a apporté son aide à plusieurs projets de diffusion des résultats de la recherche et de transfert de technologies, y compris à la stratégie de gestion environnementale pour le secteur porcin. Il n'est pas évident, à l'heure actuelle, que ces mesures diverses aboutiront à l'effort stratégique et bien coordonné qui s'impose en matière de recherche.

4.2.37 Dans leurs rapports annuels au Parlement, Agriculture et Agroalimentaire Canada ainsi qu'Environnement Canada n'ont pas donné de renseignements exhaustifs ou équilibrés sur ce problème grandissant.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Aucun engagement précis.	Les problèmes attribuables au fumier et aux engrais vont en s'aggravant.
Évaluer le rendement du gouvernement		
❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	Le gouvernement a défini des indicateurs et des objectifs de rendement.	Le gouvernement n'a pas fixé les priorités des programmes et les résultats attendus.
	Il a choisi certains outils appropriés.	Les outils qu'il utilise sont inadéquats et il n'a pas évalué les résultats que produisent ces outils.
❸ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Le gouvernement a bien documenté les enjeux dans des rapports spéciaux.	Les rapports clés que le gouvernement présente au Parlement sont incomplets et non équilibrés. Il y a un manque de coordination entre Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement Canada.

4.2.36 Agriculture et Agroalimentaire Canada a apporté son aide à plusieurs projets de diffusion des résultats de la recherche et de transfert de technologies, y compris à la stratégie de gestion environnementale pour le secteur porcin. Il n'est pas évident, à l'heure actuelle, que ces mesures diverses aboutiront à l'effort stratégique et bien coordonné qui s'impose en matière de recherche.

4.2.37 Dans leurs rapports annuels au Parlement, Agriculture et Agroalimentaire Canada ainsi qu'Environnement Canada n'ont pas donné de renseignements exhaustifs ou équilibrés sur ce problème grandissant.

Objectifs de la vérification et principales constatations

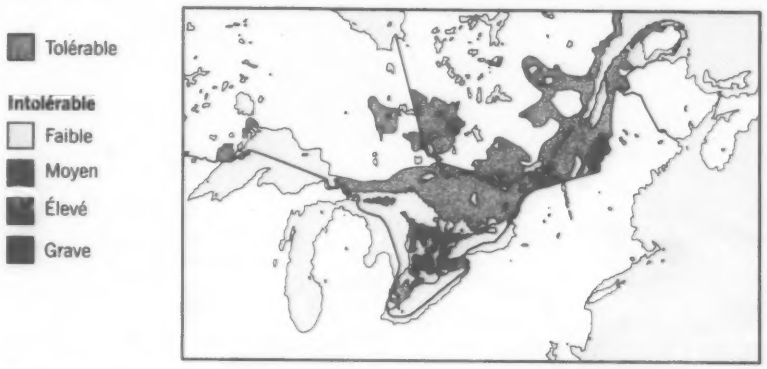
1 Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Aucun engagement précis.	Les problèmes attribuables au fumier et aux engrais vont en s'aggravant.
2 Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	Le gouvernement a défini des indicateurs et des objectifs de rendement.	Le gouvernement n'a pas fixé les priorités des programmes et les résultats attendus.
	Il a choisi certains outils appropriés.	Les outils qu'il utilise sont inadéquats et il n'a pas évalué les résultats que produisent ces outils.
3 Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Le gouvernement a bien documenté les enjeux dans des rapports spéciaux.	Les rapports clés que le gouvernement présente au Parlement sont incomplets et non équilibrés. Il y a un manque de coordination entre Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement Canada.

4.3 L'érosion des sols

L'enjeu

4.3.1 Dans presque la moitié des terres agricoles de l'Ontario, le sol risque d'être emporté dans les eaux de ruissellement plus vite qu'il n'est renouvelé (voir la pièce 4.5). L'érosion des sols a contribué au problème de gestion du phosphore dans le bassin. En effet, du phosphore et d'autres contaminants sont emportés avec les particules de sol jusque dans les eaux des rivières et des lacs du bassin. Les mesures mises en œuvre depuis plus de 10 ans par les gouvernements fédéral et provincial ont bien ralenti l'érosion, mais les effets sont si lents qu'à ce rythme, il faudra 90 ans avant que les pertes de sol soient abaissées à un niveau qui soit soutenable.

Pièce 4.5 Le risque d'érosion des terres agricoles par l'eau



Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

4.3.2 L'érosion des sols a coûté très cher aux agriculteurs du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent; en effet, en 1986 on a estimé que les agriculteurs ontariens absorbaient à eux seuls des frais de 157,3 millions de dollars par année en perte de rendement, baisse de qualité des récoltes et surcroît de dépenses pour le travail du sol et la fertilisation.

4.3.3 Les répercussions de l'érosion des sols touchent aussi les populations qui vivent et travaillent en aval. Environ 650 000 tonnes de sédiments se déposent dans les Grands Lacs chaque année. En 1984, on estime qu'en Ontario, les coûts en aval ont atteint 91,2 millions de dollars, dont presque 90 p. 100 dans le sud-ouest de la province. Ces coûts étaient liés aux pertes encourues dans les pêches sportives, au dragage des ports, aux dommages causés par les sédiments dans les lacs, les réservoirs et les canaux de l'intérieur des terres, à l'épuration de l'eau et à l'enlèvement des sédiments accumulés dans les fossés et les conduites municipales de collecte des eaux pluviales. Des informations récentes indiquent que l'érosion des sols coûte plus cher aux populations en aval qu'aux agriculteurs, mais il n'existe pas de chiffres récents sur les coûts à l'échelle provinciale ou régionale.

Le rôle du gouvernement fédéral

4.3.4 Depuis une dizaine d'années, Agriculture et Agroalimentaire Canada favorise de saines pratiques de gestion des sols et surveille l'état des sols. Les programmes que le Ministère a lancés pour lutter contre l'érosion des sols sont axés sur le partenariat avec les ministères provinciaux de l'agriculture, les universités et les associations agricoles.

4.3.5 L'érosion des sols fait l'objet de programmes américains et canadiens distincts mis sur pied en application de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Dans les secteurs préoccupants (l'un des éléments propres à l'Accord), Environnement Canada a favorisé la conservation du sol en travaillant avec des partenaires tels que les ministères ontariens, les offices de protection de la nature de l'Ontario, les associations de producteurs, les organismes communautaires et les propriétaires de terres.

Questions posées lors de la vérification

4.3.6 Quels moyens le gouvernement fédéral a-t-il pris, seul et avec ses partenaires, pour lutter contre l'érosion des sols? Quels enseignements a-t-il tirés de ses programmes antérieurs? Les effets de ces activités se sont-ils maintenus?

4.3.7 Nous nous sommes arrêtés au cas de l'Ontario, car la superficie des terres à risque dans cette province est sept fois plus élevée qu'au Québec.

Le contexte

Changement de l'approche du gouvernement fédéral dans la lutte contre l'érosion des sols

4.3.8 Dans son rapport de 1984 (*Nos sols dégradés : le Canada compromet son avenir*), le Comité sénatorial permanent de l'agriculture, des pêches et des forêts signalait que si rien n'était fait à brève échéance, les Canadiens pourraient perdre une bonne partie de leurs terres agricoles au cours du prochain siècle. Le Comité précisait en outre que l'érosion des sols était l'une des principales causes de la dégradation des terres.

4.3.9 Ce rapport, de même que d'autres évaluations de la situation qui aboutissaient à des conclusions comparables, a poussé le gouvernement à agir. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, une série de programmes étaient lancés en Ontario dans le contexte d'ententes fédérales-provinciales. De 1990 à 1997, les gouvernements fédéral et provincial ont dépensé quelque 94 millions de dollars pour remédier à divers problèmes agroenvironnementaux. Ils ont tenté de lutter contre l'érosion des sols en offrant des incitatifs aux agriculteurs, en favorisant l'application des meilleures pratiques de gestion des terres et en entreprenant des travaux de recherche sur l'érosion des sols.

4.3.10 Depuis 1995, ces programmes, et les ententes fédérales-provinciales qui les encadraient, ont été remplacés par de nouveaux programmes dont l'administration et la réalisation font intervenir l'industrie. En Ontario, le Agricultural Adaptation Council (conseil d'adaptation du secteur agricole), une coalition qui réunit 52 associations agricoles, agroalimentaires et rurales, a été au nombre des principaux partenaires d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

4.3.11 De 1995 à 2000, dans le contexte des partenariats que le gouvernement fédéral a plus récemment conclus avec l'industrie ontarienne, 11 millions de dollars ont été affectés aux programmes environnementaux comprenant des mesures de conservation des sols, et une autre somme de 7,4 millions est prévue pour la période allant de 2000 à 2003. Environnement Canada est aussi intervenu : de 1990 à 2000, le Ministère a financé des projets de conservation des sols dans neuf des secteurs préoccupants de la région des Grands Lacs; dans la plupart des cas, il s'agissait de prévenir la pollution due au phosphore.

Le travail du sol par des méthodes antiérosion a réduit l'érosion

4.3.12 Les gouttes d'eau, lorsqu'elles tombent sur le sol dénudé d'une terre cultivée, en délogent des particules et les emportent. Le travail du sol par des méthodes antiérosion et les pratiques culturales sans travail du sol sont deux des principaux moyens auxquels le gouvernement fédéral a fait appel pour ralentir l'érosion des sols en Ontario. Ces méthodes font en sorte que les résidus végétaux dans les champs et le sol sont relativement peu perturbés, ce qui réduit la quantité de sol emportée dans les eaux pluviales.

Le travail du sol par des méthodes antiérosion perturbe moins le sol que les méthodes traditionnelles.

Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

4.3.13 Ces pratiques étaient à peu près inexistantes dans les années 1980, mais en 1996 elles étaient appliquées dans 43 p. 100 du travail du sol réalisé dans le sud-ouest de l'Ontario. Si les agriculteurs les ont adoptées, c'est entre autres parce qu'ils y ont vu des avantages économiques et que la nouvelle technologie de culture leur était accessible. Toutefois, l'effet réel de ces pratiques n'ayant été surveillé qu'à quelques stations de recherche, le gouvernement fédéral n'a pas été à même de tirer certains des enseignements importants sur l'efficacité des méthodes utilisées et sur les mesures à prendre pour améliorer les résultats des programmes.

4.3.14 **Les bénéfices à venir pourraient être restreints.** Le travail du sol par des méthodes antiérosion n'aura peut-être qu'une portée restreinte pour ce qui est de produire de nouveaux avantages. En effet, les agriculteurs qui s'y convertissent sont moins nombreux, peut-être parce qu'on en sait encore trop peu sur les coûts et les avantages de ces méthodes et des autres moyens de conservation des sols. Certaines données indiquent que le travail du sol par des méthodes antiérosion pourrait accroître les pertes en nitrate et la pollution par les pesticides. Par ailleurs, des travaux de recherche réalisés par Agriculture et Agroalimentaire Canada montrent que, par exemple, dans le sud de l'Ontario, le travail du sol par des méthodes antiérosion peut même être dommageable pour certains sols argileux et réduire les rendements. C'est ce genre de travaux qu'il faut faire pour comprendre dans quelles conditions les méthodes de conservation des sols sont les plus efficaces.

De lents progrès en 15 ans

4.3.15 Dans l'ensemble, l'amélioration des pratiques culturales n'a eu qu'un effet modeste sur l'érosion des sols en Ontario. En effet, de 1981 à 1996, la proportion de terres où l'érosion du sol a été jugée « intolérable » n'a baissé que de 7 p. 100. En 1996, 42 p. 100 des terres cultivées étaient encore à un niveau de risque « intolérable » (non soutenable). La catégorie des terres

correspondant à un niveau de risque intolérable comporte une échelle qui s'étend d'un degré faible à un degré très élevé (grave) de risque. Avec une évolution de 7 p. 100 en 15 ans, et en supposant que les progrès se poursuivront au même rythme, il faudrait attendre encore 90 ans avant de voir l'érosion des sols baisser à des niveaux soutenables dans toutes les terres agricoles de la pro ince.

Un objectif de réduction, mais aucun plan d'action

4.3.16 L'un des objectifs actuels d'Agriculture et Agroalimentaire Canada est d'abaisser l'érosion des sols à un niveau soutenable dans toutes les terres agricoles, c'est-à-dire que les pertes annuelles de sol sous l'action de l'érosion doivent descendre à moins de six tonnes par hectare. Au moment de notre vérification, le Ministère n'avait pas encore conclu d'entente sur cet objectif avec les provinces et les autres ministères fédéraux, et n'avait pas non plus préparé de plan d'action sur les activités et les étapes devant mener à la réalisation de l'objectif fixé. Un tel plan pourrait entre autres prévoir la réalisation de travaux avec les partenaires du Ministère pour déterminer dans quels secteurs le risque d'érosion du sol est élevé. Par ailleurs, comme Environnement Canada travaille à la lutte contre l'érosion des sols en application de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, il y aurait lieu de définir le rôle des deux ministères et de préciser ce qui doit être fait, quel ministère doit s'en occuper et où le travail doit être fait.

L'information dont disposent les décideurs n'est pas tenue à jour

4.3.17 Pour bien gérer les sols du Canada et remédier aux problèmes qui les touchent, les gouvernements de tous les paliers doivent avoir en main un ensemble cohérent de données et de cartes précises et à jour sur l'état des sols. Les gestionnaires doivent avoir des renseignements précis sur les lieux touchés par l'érosion, sur l'étendue du problème et sur l'évolution de la situation.

4.3.18 Le levé systématique des sols a commencé dans les années 1930, lorsque le gouvernement fédéral a mis sur pied un programme national en collaboration avec les provinces et les universités. Jusqu'au milieu des années 1990, Agriculture et Agroalimentaire Canada a versé des renseignements à propos des sols et des terres dans une base de données nationale mise à la disposition de tous les paliers de gouvernement. Grâce à ces données, les gestionnaires ont pu déterminer quels secteurs posaient des problèmes, relier l'information touchant les sols et les terres à d'autres données et évaluer l'état des terres à l'échelle régionale, nationale et internationale.

4.3.19 Les compressions budgétaires ont toutefois presque eu raison de ce programme; il n'en reste plus que quelques vestiges dans certains secteurs.

4.3.20 Les compressions ont aussi eu des répercussions sur d'autres sources d'information sur les sols. En 1988, Agriculture et Agroalimentaire Canada a lancé un système national de surveillance de la qualité des sols; aux fins de surveillance, on a choisi en Ontario et au Québec des lieux repères où

Le saviez vous?

- Estimation de ce que l'érosion des sols a coûté aux Ontariens des régions en aval des terres agricoles en 1984 : **91 millions de dollars**
- Pourcentage de l'augmentation du travail des sols par des méthodes antiérosion depuis le début des années 1980 dans le sud-ouest de l'Ontario : **43 %**
- Pourcentage de la réduction du personnel fédéral en sciences des sols en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique : **88 %**
- Pourcentage de la réduction du personnel des systèmes d'information géographique : **50 %**
- Nombre de lieux repères à long terme établis en 1988, en Ontario et au Québec, pour mesurer la qualité des sols : **7**
- Nombre de ces lieux repères en service à l'heure actuelle : **1**
- Nombre d'années depuis le dernier levé des sols effectué dans certains comtés de l'Ontario : **plus de 40**
- Nombre d'années qu'il faudra, au rythme actuel, pour endiguer le problème de l'érosion des sols : **90**

observer la modification des propriétés des sols, ce qui est un bon moyen de suivre l'évolution des écosystèmes à l'échelle du territoire agricole et de la planète. Un seul de ces postes repères est en service à l'heure actuelle.

4.3.21 Les caractéristiques des sols changent au fil du temps, tout comme la nature de l'information recueillie dans les levés. Aujourd'hui, on recueille peu — voire pas — de nouvelles données sur les sols. À part dans le cadre d'un projet local, plus personne en Ontario ne travaille à la cartographie détaillée des sols. Les données étant de moins en moins à jour, leur pertinence et leur fiabilité s'amoindrissent. Sans de nouveaux levés et de nouvelles cartes, il deviendra de plus en plus difficile de prendre des décisions éclairées sur la gestion des terres et de suivre les progrès réalisés dans la lutte contre l'érosion. Agriculture et Agroalimentaire Canada examine à l'heure actuelle des solutions possibles, comme la télédétection, pour combler ces lacunes.

4.3.22 **Manque de coordination fédérale-provinciale.** En 1995, l'entente Canada-Ontario concernant les bases de données sur les sols arrivait à échéance. Jusque là, un comité fédéral-provincial d'experts en levé avait coordonné le travail réalisé en ce qui a trait aux données sur les sols. Les pourparlers concernant de nouvelles ententes sont encore en cours.

Le Ministère n'est pas prêt à passer aux prochaines étapes

4.3.23 Agriculture et Agroalimentaire Canada a planifié les prochaines étapes de la réduction du risque d'érosion des sols. Le Ministère fixera des objectifs à atteindre concernant la proportion de terres agricoles où le risque d'érosion doit être amené à un niveau tolérable et axera ses efforts sur les secteurs plus particulièrement susceptibles d'être atteints par l'érosion et sur ceux où le risque n'est pas soutenable.

4.3.24 À notre avis, le Ministère n'est pas prêt à passer à ces étapes; en raison des pertes encourues en matière d'experts scientifiques et du manque de données à jour sur les sols, il se pourrait que l'objectif et les buts fixés ne soient pas réalistes. Par surcroît, sans données de qualité, le gouvernement fédéral ne sera pas à même de déterminer si les mesures mises en œuvre réduisent bel et bien l'érosion des sols et quelles en sont les répercussions économiques exactes. Dans l'ensemble, nous craignons qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada soit mal préparé pour fournir de l'information et des conseils sur la qualité des sols et des eaux.

4.3.25 Pour accélérer la réduction de l'érosion des sols, le gouvernement pourrait devoir faire l'essai d'autres approches, comme le recours à des mécanismes économiques et à des programmes dans les secteurs où le risque d'érosion est élevé (voir l'étude de cas intitulée La lutte contre l'érosion dans le bassin de la baie de Quinte). Par ailleurs, il y aurait peut-être un certain enseignement à tirer de la réussite de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, qui vise à long terme à soutenir la croissance du secteur rural dans l'Ouest et à favoriser une utilisation durable des terres et des eaux. Une approche comparable, mise en œuvre conjointement avec les provinces, pourrait aider à mettre en œuvre

des programmes efficaces de lutte contre l'érosion. Quel que soit le programme, il demeure essentiel d'en surveiller de près les résultats.

La lutte contre l'érosion dans le bassin de la baie de Quinte

Les eaux de ruissellement agricoles, les sédiments, les stations d'épuration, les eaux usées urbaines, les effluents industriels, les trop-pleins des réseaux d'égout, les branchements illégaux aux égouts, les aménagements riverains : tous ces facteurs ont contribué aux problèmes de la qualité de l'eau dans la baie de Quinte. En 1985, la Commission mixte internationale inscrivait cette baie sur la liste des 43 secteurs préoccupants où l'utilisation bénéfique des eaux est compromise. Le bassin versant de la baie de Quinte s'étend sur la rive nord-est du lac Ontario, et couvre une superficie d'environ 17 500 km^2.

Entre 1991 et 1999, on a consacré 1,9 million de dollars, du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000, à des projets réalisés dans la baie de Quinte, tels que la construction d'installations d'entreposage du fumier, l'amélioration des fosses septiques domestiques, l'achat de matériel aratoire antiérosion, et l'installation de clôtures pour contrôler l'accès du bétail aux cours d'eau. On s'attendait à ce que ces projets permettent de réduire de 16 500 kilogrammes l'apport en phosphore dans la baie, et de dépasser ainsi l'objectif fixé pour ce secteur préoccupant.

Le plan d'échange des rejets de phosphore dans la baie de Quinte constitue un projet novateur et intéressant. En vertu de ce plan, les coûts liés à la réduction des rejets de phosphore dans la baie varient selon la source. L'utilisation de méthodes culturales permettant de limiter l'érosion des sols pourrait être l'un des moyens les moins coûteux (comparé à la modification des méthodes de traitement des eaux usées, par exemple) de réduire les apports totaux de phosphore dans les eaux de surface. Suivant la formule proposée, au lieu d'apporter des modifications coûteuses à leurs installations, les stations d'épuration payeraient les agriculteurs pour qu'ils réduisent la teneur en phosphore des eaux de ruissellement de leurs terres, ce qui coûterait moins cher et se traduirait par une réduction du coût total de l'épuration pour tous les usagers. (Une telle approche ne permet pas de remédier aux autres problèmes de qualité de l'eau liés à l'épuration des eaux usées).

Ce plan était considéré comme réalisable et aurait permis de réduire les coûts dans l'ensemble, mais il n'a pas été adopté pour la baie de Quinte. Toutefois, un projet comparable a été mis en œuvre et a donné de bons résultats dans le bassin de la rivière South Nation, dans l'est de l'Ontario.

Conclusion

4.3.26 Le risque d'érosion des sols à un niveau non soutenable menace plus de 40 p. 100 des terres agricoles de l'Ontario. Les mesures de lutte que le gouvernement fédéral et les provinces ont prises depuis quelques dizaines d'années ne se sont traduites que par une modeste réduction de l'érosion.

4.3.27 Agriculture et Agroalimentaire Canada a fixé des objectifs de réduction globaux, mais aucun plan d'action ne précise comment le Ministère entend atteindre ces objectifs. Tout bon plan d'action comprend un calendrier des progrès à réaliser et précise à qui revient la responsabilité de veiller à ce que les résultats escomptés se concrétisent.

4.3.28 Pour prendre des décisions éclairées dans le domaine de l'aménagement des terres, il est essentiel d'avoir des données de référence sur les sols; or, plus le temps passe, plus les données actuelles se font désuètes et perdent de leur utilité. Les gouvernements fédéral et provincial n'ont pas de mécanisme de coordination officiel pour la gestion des données.

des programmes efficaces de lutte contre l'érosion. Quel que soit le programme, il demeure essentiel d'en surveiller de près les résultats.

La lutte contre l'erosion dans le bassin de la baie de Quinte

Les eaux de ruissellement agricoles, les sédiments, les stations d'épuration, les eaux usées urbaines, les effluents industriels, les trop-pleins des réseaux d'égout, les branchements illégaux aux égouts, les aménagements riverains : tous ces facteurs ont contribué aux problèmes de la qualité de l'eau dans la baie de Quinte. En 1985, la Commission mixte internationale inscrivait cette baie sur la liste des 43 secteurs préoccupants où l'utilisation bénéfique des eaux est compromise. Le bassin versant de la baie de Quinte s'étend sur la rive nord-est du lac Ontario, et couvre une superficie d'environ 17 500 km^2.

Entre 1991 et 1999, on a consacré 1,9 million de dollars, du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000, à des projets réalisés dans la baie de Quinte, tels que la construction d'installations d'entreposage du fumier, l'amélioration des fosses septiques domestiques, l'achat de matériel aratoire antiérosion, et l'installation de clôtures pour contrôler l'accès du bétail aux cours d'eau. On s'attendait à ce que ces projets permettent de réduire de 16 500 kilogrammes l'apport en phosphore dans la baie, et de dépasser ainsi l'objectif fixé pour ce secteur préoccupant.

Le plan d'échange des rejets de phosphore dans la baie de Quinte constitue un projet novateur et intéressant. En vertu de ce plan, les coûts liés à la réduction des rejets de phosphore dans la baie varient selon la source. L'utilisation de méthodes culturales permettant de limiter l'érosion des sols pourrait être l'un des moyens les moins coûteux (comparé à la modification des méthodes de traitement des eaux usées, par exemple) de réduire les apports totaux de phosphore dans les eaux de surface. Suivant la formule proposée, au lieu d'apporter des modifications coûteuses à leurs installations, les stations d'épuration payeraient les agriculteurs pour qu'ils réduisent la teneur en phosphore des eaux de ruissellement de leurs terres, ce qui coûterait moins cher et se traduirait par une réduction du coût total de l'épuration pour tous les usagers. (Une telle approche ne permet pas de remédier aux autres problèmes de qualité de l'eau liés à l'épuration des eaux usées).

Ce plan était considéré comme réalisable et aurait permis de réduire les coûts dans l'ensemble, mais il n'a pas été adopté pour la baie de Quinte. Toutefois, un projet comparable a été mis en œuvre et a donné de bons résultats dans le bassin de la rivière South Nation, dans l'est de l'Ontario.

Conclusion

4.3.26 Le risque d'érosion des sols à un niveau non soutenable menace plus de 40 p. 100 des terres agricoles de l'Ontario. Les mesures de lutte que le gouvernement fédéral et les provinces ont prises depuis quelques dizaines d'années ne se sont traduites que par une modeste réduction de l'érosion.

4.3.27 Agriculture et Agroalimentaire Canada a fixé des objectifs de réduction globaux, mais aucun plan d'action ne précise comment le Ministère entend atteindre ces objectifs. Tout bon plan d'action comprend un calendrier des progrès à réaliser et précise à qui revient la responsabilité de veiller à ce que les résultats escomptés se concrétisent.

4.3.28 Pour prendre des décisions éclairées dans le domaine de l'aménagement des terres, il est essentiel d'avoir des données de référence sur les sols; or, plus le temps passe, plus les données actuelles se font désuètes et perdent de leur utilité. Les gouvernements fédéral et provincial n'ont pas de mécanisme de coordination officiel pour la gestion des données.

Objectifs de la vérification et principales constatations

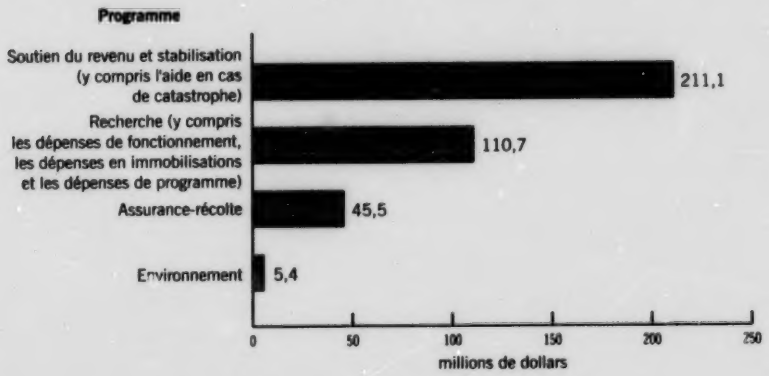
Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
1 Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Agriculture et Agroalimentaire Canada s'est engagé à veiller à la durabilité des ressources agricoles.	Les problèmes d'érosion des sols diminuent, mais les progrès sont très lents.
Évaluer le rendement du gouvernement		
2 Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	Le gouvernement a défini des indicateurs et des objectifs. Les mesures de conservation se sont traduites par une certaine réduction de l'érosion des sols.	Le gouvernement n'a pas traduit ses objectifs en priorités ou en plan d'action. Il n'a pas défini les résultats escomptés pour les activités en cours.
3 Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Le gouvernement a bien documenté les enjeux dans les rapports spéciaux.	Le gouvernement n'a pas défini clairement les responsabilités respectives des ministères et des partenaires pour ce qui est de la réalisation des résultats. Il n'a pas tenu à jour les bases de données sur les sols.

4.4 Incidence environnementale des politiques et des programmes agricoles

L'enjeu

4.4.1 Agriculture et Agroalimentaire Canada consacre beaucoup plus d'argent aux programmes agricoles dans le bassin, tels l'assurance-récolte et l'aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole, qu'il n'en dépense directement pour réduire l'incidence de l'agriculture sur l'environnement (voir la pièce 4.6). Les programmes de protection du revenu agricole et autres pourraient, sans qu'on le veuille, inciter les agriculteurs à prendre des mesures nuisibles pour l'environnement, contrant ainsi les gains réalisés grâce aux programmes environnementaux. Le gouvernement fédéral a reconnu que les importantes subventions qu'il verse aux agriculteurs pourraient avoir des répercussions sur l'environnement.

Pièce 4.6 Dépenses de programme d'Agriculture et Agroalimentaire Canada dans le bassin (1998-1999)



Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

4.4.2 Dans certains autres pays, les subventions agricoles ont entraîné la détérioration des sols, une mauvaise utilisation des ressources en eau et la perte d'habitats fauniques. Une analyse des subventions américaines menée en 1995 comparait les programmes de soutien actuels à plusieurs autres solutions de remplacement. Selon les conclusions de l'étude, les subventions actuelles favorisent l'érosion des sols, la pollution par l'azote et le phosphore, la hausse des coûts des pesticides, les émissions de gaz à effet de serre et l'augmentation des coûts de production. Au Portugal, l'appui offert aux producteurs céréaliers incite ceux-ci à exploiter les terres marginales, ce qui accentue l'érosion et provoque de lourdes pertes de sol. Le Mexique, le Japon et l'Islande ont connu des problèmes analogues. En Nouvelle-Zélande, les subventions accordées pour l'emploi d'engrais ont entraîné une plus grande pollution des eaux.

Le rôle du gouvernement fédéral

4.4.3 En 1996, le gouvernement fédéral s'est engagé devant le Parlement à ce que les ministères évaluent les répercussions environnementales de leurs mesures fiscales, de leurs contributions et de leurs subventions actuelles, et à ce qu'ils intègrent les résultats des évaluations à leurs stratégies de développement durable (voir la pièce 4.7). Le Cabinet a demandé à tous les principaux ministères d'évaluer également l'incidence éventuelle sur l'environnement de leurs nouveaux programmes et politiques.

4.4.4 Agriculture et Agroalimentaire Canada a des obligations supplémentaires. En effet, en vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*, le Ministère doit mener des évaluations environnementales de ses programmes de soutien du revenu agricole, qui comprennent les programmes les plus coûteux dans le bassin. De plus, sa Direction générale de la recherche devrait évaluer les éventuelles répercussions environnementales, tant positives que négatives, des travaux de recherche qu'elle se propose d'entreprendre.

Questions posées lors de la vérification

4.4.5 Les programmes et les politiques d'Agriculture et Agroalimentaire Canada vont-ils à l'encontre des objectifs environnementaux de ce ministère? Dans quelle mesure le Ministère en évalue-t-il convenablement les éventuelles répercussions environnementales?

Le contexte

Répercussions environnementales éventuelles des subventions

4.4.6 Les subventions agricoles ont considérablement diminué depuis bon nombre d'années, surtout pour des raisons commerciales. Malgré cela,

Pièce 4.7 Engagements à l'égard de l'évaluation des répercussions environnementales des politiques et des programmes

Type d'évaluation	Nature de l'engagement	Calendrier	Rapport
Examen des mesures fiscales, des contributions et des subventions.	Réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable.	Engagement pris en 1996, progrès important à réaliser avant 1997.	Renseignements à être présentés dans le rapport annuel à déposer devant le Parlement et dans les stratégies de développement durable. Progrès en ce qui a trait aux mesures fiscales à intégrer dans le budget.
Évaluation environnementale des politiques, des programmes et des plans proposés.	Directives du Cabinet en 1990 et en 1999.	À concrétiser le plus rapidement possible avant l'autorisation.	À inclure dans le mémoire adressé au Cabinet.
Évaluation environnementale des programmes de protection du revenu.	Exigences de la *Loi sur la protection du revenu agricole*.	Programmes à évaluer au cours des deux années visées par l'entente fédérale-provinciale et tous les cinq ans après cela.	Pas d'exigences particulières concernant la présentation de rapports, mais les ententes précisent comment effectuer les évaluations.
Conduite de recherches agricoles respectueuses de l'environnement.	Engagement stratégique.	Détermination des incidences environnementales des projets de recherche avant leur approbation.	Aucune exigence particulière concernant la présentation de rapports.

Le rôle du gouvernement fédéral

4.4.3 En 1996, le gouvernement fédéral s'est engagé devant le Parlement à ce que les ministères évaluent les répercussions environnementales de leurs mesures fiscales, de leurs contributions et de leurs subventions actuelles, et à ce qu'ils intègrent les résultats des évaluations à leurs stratégies de développement durable (voir la pièce 4.7). Le Cabinet a demandé à tous les principaux ministères d'évaluer également l'incidence éventuelle sur l'environnement de leurs nouveaux programmes et politiques.

4.4.4 Agriculture et Agroalimentaire Canada a des obligations supplémentaires. En effet, en vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*, le Ministère doit mener des évaluations environnementales de ses programmes de soutien du revenu agricole, qui comprennent les programmes les plus coûteux dans le bassin. De plus, sa Direction générale de la recherche devrait évaluer les éventuelles répercussions environnementales, tant positives que négatives, des travaux de recherche qu'elle se propose d'entreprendre.

Questions posées lors de la vérification

4.4.5 Les programmes et les politiques d'Agriculture et Agroalimentaire Canada vont-ils à l'encontre des objectifs environnementaux de ce ministère? Dans quelle mesure le Ministère en évalue-t-il convenablement les éventuelles répercussions environnementales?

Le contexte

Répercussions environnementales éventuelles des subventions

4.4.6 Les subventions agricoles ont considérablement diminué depuis bon nombre d'années, surtout pour des raisons commerciales. Malgré cela,

Pièce 4.7 **Engagements à l'égard de l'évaluation des répercussions environnementales des politiques et des programmes**

Type d'évaluation	Nature de l'engagement	Calendrier	Rapport
Examen des mesures fiscales, des contributions et des subventions.	Réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable.	Engagement pris en 1996, progrès important à réaliser avant 1997.	Renseignements à être présentés dans le rapport annuel à déposer devant le Parlement et dans les stratégies de développement durable. Progrès en ce qui a trait aux mesures fiscales à intégrer dans le budget.
Évaluation environnementale des politiques, des programmes et des plans proposés.	Directives du Cabinet en 1990 et en 1999.	À concrétiser le plus rapidement possible avant l'autorisation.	À inclure dans le mémoire adressé au Cabinet.
Évaluation environnementale des programmes de protection du revenu.	Exigences de la *Loi sur la protection du revenu agricole*.	Programmes à évaluer au cours des deux années visées par l'entente fédérale-provinciale et tous les cinq ans après cela.	Pas d'exigences particulières concernant la présentation de rapports, mais les ententes précisent comment effectuer les évaluations.
Conduite de recherches agricoles respectueuses de l'environnement.	Engagement stratégique.	Détermination des incidences environnementales des projets de recherche avant leur aprobation.	Aucune exigence particulière concernant la présentation de rapports.

l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) estime que les subventions versées aux agriculteurs canadiens représentent 18 p. 100 de leurs revenus et qu'elles ont totalisé en moyenne 5,6 milliards de dollars par année pour la période de 1998 à 2000. Les subventions accordées par le Canada sont toutefois bien inférieures à celles que consentent certains autres pays membres de l'OCDE.

4.4.7 Les gouvernements fédéral et provinciaux fondent désormais la plus grande partie de leur aide financière aux agriculteurs non pas sur des cultures particulières, mais sur le revenu net du producteur. De tels programmes visent à éviter de provoquer une distorsion des décisions en matière de commerce et de production. Par ailleurs, ce soutien n'incite pas directement les agriculteurs à s'adonner à une culture plutôt qu'à une autre, de sorte qu'ils ne sont pas enclins à produire des cultures qui ont une incidence grave sur l'environnement. Il peut cependant y avoir des effets indirects. Par exemple, en réduisant les risques de perte financière, les programmes de protection du revenu encouragent les agriculteurs ontariens à continuer de semer du maïs, ce qui augmente les risques de contamination de l'eau souterraine par l'azote. Une étude de la politique de protection du revenu agricole en Ontario a révélé que les mesures de stabilisation du revenu favorisent une production plus intensive, la culture des terres marginales et un emploi accru des pesticides, des carburants et des engrais.

Évaluation insuffisante des mesures fiscales, des contributions et des subventions existantes

4.4.8 Après un examen mené en 1994 en vue de déterminer comment les politiques économiques du Canada pouvaient intégrer des préoccupations d'ordre environnemental, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable recommandait à tous les ministères de procéder à une étude exhaustive de leurs mesures fiscales, de leurs contributions et de leurs subventions pour déterminer si celles-ci étaient durables du point de vue environnemental. Le gouvernement a consenti à évaluer ses mesures fiscales, ses contributions et ses subventions.

4.4.9 Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a fait état que d'une seule évaluation environnementale menée pour se conformer à cet engagement : une évaluation du régime d'assurance-récolte tel que le prescrit la *Loi sur la protection du revenu agricole*. Pourtant, les évaluations prescrites par la *Loi* ne répondent pas à toutes les exigences recommandées par le Comité permanent dans son étude. Ainsi, elles ne tiennent pas compte des conséquences à l'égard des priorités environnementales fédérales, ni de l'incidence sociale éventuelle des programmes, notamment leurs répercussions sur les collectivités rurales.

4.4.10 Dans sa plus récente stratégie de développement durable, le Ministère s'est engagé à examiner, d'ici le 31 mars 2004, ses mesures, ses politiques et ses programmes actuels et nouveaux pour en déterminer la durabilité. Il n'a pas précisé comment il entendait respecter cet engagement et n'a pas non plus fait état des progrès réalisés jusqu'à maintenant. Durant les six années qui se sont écoulées depuis que le Comité permanent a recommandé ce type

d'études, le Ministère n'a pas évalué certains programmes importants de contributions et de subventions susceptibles d'exercer une profonde influence sur l'environnement. Comme il n'a pas procédé à ces évaluations, il ne peut pas déterminer s'il faut apporter des correctifs.

4.4.11 Le Ministère n'a fait l'état d'aucune activité en vue d'évaluer l'incidence environnementale des mesures fiscales qui touchent les agriculteurs, comme l'exemption de TPS pour les engrais et les pesticides.

Certaines lacunes en matière d'évaluation de nouveaux programmes et politiques

4.4.12 En 1990, le Cabinet a expressément demandé aux ministères fédéraux d'évaluer les répercussions environnementales de leurs nouveaux programmes et politiques. Ces évaluations environnementales visent à garantir qu'avant de mettre en œuvre une politique, un plan ou un programme, les décideurs analysent d'abord les effets éventuels sur l'environnement des mesures qu'ils envisagent. L'évaluation doit porter sur toutes les répercussions environnementales, et celles-ci doivent être analysées dès les premiers stades, au même titre que les considérations d'ordre économique et social (voir la pièce 4.8 pour une méthode d'évaluation).

Pièce 4.8 Évaluation environnementale d'une politique ou d'un programme agricole

Étape 1
Prévoir les décisions des agriculteurs concernant la production : choix des cultures, application d'engrais, lutte antiparasitaire, irrigation, etc.

Étape 2
Prévoir l'incidence sur les ressources : érosion du sol, contamination de l'eau, perte d'habitats fauniques, émissions de gaz à effet de serre, etc.

Étape 3
Déterminer l'importance des incidences.

Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

4.4.13 Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas mis sur pied de mécanisme officiel garantissant que son processus décisionnel est adéquat et étayé dans des documents. Au contraire, son processus décisionnel actuel est ponctuel et incomplet. Dans sa plus récente stratégie de développement durable, le Ministère reconnaît qu'il doit améliorer sa façon de procéder.

4.4.14 En 1999, la directive du Cabinet a été mise à jour. Les gestionnaires du Ministère n'ont pas encore reçu de formation à son sujet, ni de nouvelles orientations sur la façon de l'appliquer.

4.4.15 Manque relatif de précision. Dans les évaluations environnementales du Ministère, nous avons été frappés par le manque de précision de l'analyse des répercussions environnementales éventuelles. L'information fournie aux ministres manquait donc de précision.

4.4.16 Évaluation des objectifs sectoriels liés à l'exportation. Agriculture et Agroalimentaire Canada a évalué au moins une politique principale. Il a en effet tenté de prévoir les conséquences environnementales des objectifs du secteur agricole concernant l'accroissement de ses exportations. Le Ministère a conclu que cet objectif stratégique pouvait avoir des effets considérables sur l'environnement (voir l'étude de cas intitulée Évaluation environnementale de l'objectif national d'exportation). Nous croyons que cette évaluation pourrait servir de point de départ à celles d'autres programmes et politiques.

Lacunes des évaluations menées en vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*

4.4.17 La *Loi sur la protection du revenu agricole* offre aux agriculteurs une sécurité du revenu grâce à des programmes nationaux comme l'assurance-récolte et le Compte de stabilisation du revenu net; la *Loi* prévoit également la mise en œuvre de programmes de soutien particuliers aux provinces. Ces programmes permettent aux agriculteurs de maintenir leur exploitation à flot pendant les périodes difficiles. Tous les programmes lancés conformément à la *Loi* reposent sur les principes de viabilité sociale, économique et environnementale.

Évaluation environnementale de l'objectif national d'exportation

Le cas suivant illustre comment les objectifs de croissance économique et de protection de l'environnement du Ministère peuvent s'opposer.

Le Conseil canadien de commercialisation agroalimentaire (CCCA) est un organisme qui conseille le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire ainsi que le ministre du Commerce international. En 1998, le CCCA a fixé de nouveaux objectifs pour 2005. Il voulait notamment augmenter à 4 p. 100 la part du Canada sur les marchés mondiaux d'exportation des produits agricoles et agroalimentaires, dont 60 p. 100 consisteraient en produits agricoles transformés. Agriculture et Agroalimentaire Canada a adopté cet objectif national et appuie les efforts déployés par l'industrie pour l'atteindre.

Le Ministère a étudié les répercussions de cet objectif d'exportation sur le rendement du secteur agricole, l'emploi, l'utilisation des ressources, le commerce, l'environnement et les politiques. Il a cerné plusieurs risques environnementaux, notamment les suivants :

- L'exploitation plus intensive des terres, y compris le recours accru aux engrais, aux pesticides et à l'irrigation, avec leurs répercussions sur la pollution de l'air, la qualité de l'eau et l'émission de gaz à effet de serre.
- Une plus grande exploitation des terres marginales, qui sont sensibles à la détérioration. Cela pourrait entraîner la conversion de terres qui servent d'habitats à la faune, comme les milieux humides.
- Une intensification de l'élevage et, par le fait même, l'apparition de sources d'odeurs, une contamination accrue de l'eau souterraine et une aggravation des tensions entre les agriculteurs et les autres résidents ruraux. Par ailleurs, l'expansion du secteur de l'élevage pourrait entrer en conflit avec les nouveaux objectifs d'émissions des gaz à effet de serre précisés dans le récent Protocole de Kyoto.

Le Ministère reconnaît explicitement que la réalisation de l'objectif d'exportation pourrait bouleverser l'importance relative des objectifs et des priorités stratégiques qui entrent en concurrence les uns avec les autres. Il est essentiel d'avoir cette information pour faire des choix éclairés.

4.4.16 Évaluation des objectifs sectoriels liés à l'exportation. Agriculture et Agroalimentaire Canada a évalué au moins une politique principale. Il a en effet tenté de prévoir les conséquences environnementales des objectifs du secteur agricole concernant l'accroissement de ses exportations. Le Ministère a conclu que cet objectif stratégique pouvait avoir des effets considérables sur l'environnement (voir l'étude de cas intitulée Évaluation environnementale de l'objectif national d'exportation). Nous croyons que cette évaluation pourrait servir de point de départ à celles d'autres programmes et politiques.

Lacunes des évaluations menées en vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*

4.4.17 La *Loi sur la protection du revenu agricole* offre aux agriculteurs une sécurité du revenu grâce à des programmes nationaux comme l'assurance-récolte et le Compte de stabilisation du revenu net; la *Loi* prévoit également la mise en œuvre de programmes de soutien particuliers aux provinces. Ces programmes permettent aux agriculteurs de maintenir leur exploitation à flot pendant les périodes difficiles. Tous les programmes lancés conformément à la *Loi* reposent sur les principes de viabilité sociale, économique et environnementale.

Évaluation environnementale de l'objectif national d'exportation

Le cas suivant illustre comment les objectifs de croissance économique et de protection de l'environnement du Ministère peuvent s'opposer.

Le Conseil canadien de commercialisation agroalimentaire (CCCA) est un organisme qui conseille le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire ainsi que le ministre du Commerce international. En 1998, le CCCA a fixé de nouveaux objectifs pour 2005. Il voulait notamment augmenter à 4 p. 100 la part du Canada sur les marchés mondiaux d'exportation des produits agricoles et agroalimentaires, dont 60 p. 100 consisteraient en produits agricoles transformés. Agriculture et Agroalimentaire Canada a adopté cet objectif national et appuie les efforts déployés par l'industrie pour l'atteindre.

Le Ministère a étudié les répercussions de cet objectif d'exportation sur le rendement du secteur agricole, l'emploi, l'utilisation des ressources, le commerce, l'environnement et les politiques. Il a cerné plusieurs risques environnementaux, notamment les suivants :

- L'exploitation plus intensive des terres, y compris le recours accru aux engrais, aux pesticides et à l'irrigation, avec leurs répercussions sur la pollution de l'air, la qualité de l'eau et l'émission de gaz à effet de serre.
- Une plus grande exploitation des terres marginales, qui sont sensibles à la détérioration. Cela pourrait entraîner la conversion de terres qui servent d'habitats à la faune, comme les milieux humides.
- Une intensification de l'élevage et, par le fait même, l'apparition de sources d'odeurs, une contamination accrue de l'eau souterraine et une aggravation des tensions entre les agriculteurs et les autres résidents ruraux. Par ailleurs, l'expansion du secteur de l'élevage pourrait entrer en conflit avec les nouveaux objectifs d'émissions des gaz à effet de serre précisés dans le récent Protocole de Kyoto.

Le Ministère reconnaît explicitement que la réalisation de l'objectif d'exportation pourrait bouleverser l'importance relative des objectifs et des priorités stratégiques qui entrent en concurrence les uns avec les autres. Il est essentiel d'avoir cette information pour faire des choix éclairés.

4.4.18 Lacunes en matière de conformité. En vertu de la *Loi*, toute entente fédérale-provinciale de protection du revenu agricole doit comprendre des dispositions prévoyant l'exécution périodique d'évaluations environnementales. Plusieurs programmes importants ne sont pas soumis à cette exigence. Cependant, dans au moins deux cas où cette exigence s'appliquait, on n'a pas mené une telle évaluation. Ainsi, le Compte de stabilisation du revenu net, en vertu duquel le Ministère dépense plus de 200 millions de dollars par année dans l'ensemble du Canada, en constitue un exemple. En effet, l'évaluation exigée en 1998 n'a pas été réalisée. S'il ne procède pas en temps opportun à ces évaluations, le Ministère n'est pas en mesure de savoir comment il peut atténuer l'incidence de ses programmes sur l'environnement, ni ne peut informer ses partenaires provinciaux de leurs effets éventuels. Nous avons également constaté que le Ministère n'a pas veillé à ce que les ententes fédérales-provinciales intègrent toutes les dispositions de la *Loi*, comme la nécessité de fournir des directives pour l'évaluation.

Le saviez vous?

- Montants consacrés par Agriculture et Agroalimentaire Canada, en 1998-1999, aux programmes de protection et de stabilisation du revenu en Ontario et au Québec : **211 millions de dollars**

Montants consacrés aux programmes environnementaux : **5,4 millions de dollars**

- Année à laquelle le gouvernement fédéral s'est engagé à analyser les répercussions environnementales de ses mesures fiscales, de ses contributions et de ses subventions : **1996**

Année à laquelle Agriculture et Agroalimentaire Canada affirme terminer la prochaine partie de son étude : **2004**

- Montant consacré aux programmes menés en vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*, qui n'exigent pas d'évaluation environnementale : **plus de 500 millions de dollars**

- Hausse possible du taux d'érosion des sols en Ontario à cause de l'assurance-récolte : **5 %**

4.4.19 Absence de vérification. Étant donné que les évaluations exigées par la *Loi* sont menées bien après le lancement d'un programme — dans certains cas, plusieurs années après sa mise en œuvre — nous pourrions nous attendre à ce que le Ministère fasse état des effets du programme sur l'environnement. Dans le cas de l'assurance-récolte, le Ministère n'a pas vérifié si les répercussions prévues s'étaient concrétisées. Nous croyons qu'il s'agit là d'une lacune importante, car les ministres ne peuvent pas déterminer la fiabilité des prévisions.

4.4.20 Évaluation de l'assurance-récolte. L'assurance-récolte est l'un des principaux programmes mis en œuvre en vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*; nous avons donc accordé une attention particulière aux évaluations environnementales de ce programme. L'évaluation menée en 1998 reposait sur des modèles prévisionnels informatisés de l'érosion du sol, de la salinité du sol, de la qualité de l'eau et de l'habitat faunique — avec et sans l'assurance-récolte.

4.4.21 D'après cette évaluation, le Ministère a conclu que dans l'ensemble, l'assurance-récolte ne semblait pas avoir d'incidence importante sur l'environnement. Cependant, il pourrait y avoir des répercussions locales ou régionales. Par exemple, selon l'évaluation, on constaterait une hausse de 5 p. 100 de l'érosion des sols en Ontario.

Évaluation insuffisante des conséquences environnementales de la recherche

4.4.22 La recherche est un important secteur d'activités du gouvernement fédéral. La Direction générale de la recherche d'Agriculture et Agroalimentaire Canada influe sur la viabilité à long terme de l'agriculture dans le bassin en façonnant les futures pratiques et outils de production mis à la disposition des agriculteurs. La Direction générale s'engage à mettre au point et à promouvoir des pratiques respectueuses de l'environnement.

4.4.23 La Direction générale mène certaines études visant à augmenter les productions animales et végétales — par exemple, en créant de nouvelles

variétés ou en élargissant la culture des variétés actuelles. L'application des résultats de ces travaux pourrait nuire à l'environnement — par exemple, si les nouvelles cultures exposent une plus grande partie du sol à l'érosion par l'eau. Les chercheurs devraient décrire les répercussions environnementales et sociales éventuelles de leurs travaux et procéder à une analyse des coûts et des avantages. Nous avons examiné 20 projets récemment soumis par les centres de recherche dans le bassin et avons trouvé peu d'indications que les centres aient procédé à des évaluations environnementales adéquates.

4.4.24 **Évaluation des centres de recherche.** Certains centres mènent des études sur la conservation des ressources. Ces études devraient être intégrées aux travaux des autres centres portant sur les productions végétales et animales et sur les aliments. Nous nous attendions à ce que le Ministère tienne compte des objectifs environnementaux lors de l'évaluation du rendement de ses centres.

4.4.25 Nous avons plutôt constaté que les évaluations mettent l'accent sur les avantages économiques de la recherche et sur la capacité des centres de répondre aux besoins de l'industrie. Par exemple, la réussite des travaux sur les productions végétales et animales menés au Centre de recherche et de développement sur le bovin laitier et le porc, à Lennoxville, au Québec, n'a été mesurée que du point de vue des retombées économiques.

4.4.26 Les comités d'examen qui évaluent les centres de recherche sont composés de représentants du gouvernement, des universités et de l'industrie. Ils ne comprennent pas de membres directement intéressés à réduire les incidences environnementales de l'agriculture, comme les municipalités ou les pêcheurs.

4.4.27 **Évaluation des domaines de recherche.** La Direction générale de la recherche a également évalué ses travaux sur le blé, les cultures fourragères, les pommes de terre et les porcs. Ces évaluations déterminent les retombées économiques directes de ces travaux de recherche sur le secteur agricole, mais ne comprennent pas d'analyse coûts-avantages pour l'environnement.

Conclusion

4.4.28 Confronté à des objectifs potentiellement conflictuels, Agriculture et Agroalimentaire Canada doit analyser avec soin et explicitement les répercussions de ses politiques et de ses programmes sur l'environnement. À cet égard, le Ministère n'a pas respecté certaines exigences de la loi qui le régit et de ses politiques.

4.4.29 Agriculture et Agroalimentaire Canada a réalisé des progrès restreints dans l'étude de ses mesures fiscales, de ses contributions et de ses subventions actuelles, mais il n'a pas achevé cette étude et n'en a pas non plus précisé l'état d'avancement.

4.4.30 Le Ministère a réalisé des progrès au début pour ce qui est de l'application de la directive du Cabinet sur les évaluations environnementales de ses politiques et programmes, mais n'a pas mis en place de mécanisme officiel et systématique pour poursuivre en ce sens. Le ministre ne peut donc avoir la garantie que le Ministère se conforme à la directive du Cabinet.

4.4.31 On observe également des lacunes pour ce qui est de la conformité du Ministère aux exigences de la *Loi sur la protection du revenu agricole* à l'égard des évaluations environnementales. Le Ministère a conclu que les programmes actuels de soutien du revenu ne devraient vraisemblablement pas encourager l'application de pratiques agricoles dommageables pour l'environnement. Certains programmes, cependant, pourraient avoir des répercussions locales ou régionales — ainsi, l'assurance-récolte pourrait accentuer le risque d'érosion du sol dans certaines parties de l'Ontario. Le Ministère ne tente pas de vérifier les incidences réelles de ses politiques sur l'environnement en vue de déterminer si les prévisions formulées dans ses évaluations étaient exactes.

4.4.32 L'information utilisée pour sélectionner des projets de recherche particuliers n'est pas suffisamment détaillée en ce qui a trait à leurs effets éventuels sur l'environnement. Les évaluations de certains grands domaines de recherche du Ministère applicables dans le bassin ne tiennent pas compte des incidences éventuelles sur l'environnement. Les évaluations des centres de recherche portent principalement sur les retombées économiques des travaux et sur la capacité des centres de répondre aux besoins du secteur agricole.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Examen des mesures fiscales, des contributions et des subventions actuelles.	Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas mené l'examen à son terme. Le Ministère n'a pas présenté les résultats de l'examen au Parlement.
	Évaluation environnementale des projets de politiques, de programmes et de plans.	Le Ministère a mené certaines évaluations mais elles manquent de précisions.
	Évaluation environnementale des programmes de protection du revenu.	Le Ministère n'a pas respecté certaines exigences législatives concernant les évaluations.
	Garantie que les recherches agricoles sont respectueuses de l'environnement.	Les propositions de recherche du Ministère ne contiennent pas suffisamment d'information sur leurs répercussions environnementales.

4.4.31 On observe également des lacunes pour ce qui est de la conformité du Ministère aux exigences de la *Loi sur la protection du revenu agricole* à l'égard des évaluations environnementales. Le Ministère a conclu que les programmes actuels de soutien du revenu ne devraient vraisemblablement pas encourager l'application de pratiques agricoles dommageables pour l'environnement. Certains programmes, cependant, pourraient avoir des répercussions locales ou régionales — ainsi, l'assurance-récolte pourrait accentuer le risque d'érosion du sol dans certaines parties de l'Ontario. Le Ministère ne tente pas de vérifier les incidences réelles de ses politiques sur l'environnement en vue de déterminer si les prévisions formulées dans ses évaluations étaient exactes.

4.4.32 L'information utilisée pour sélectionner des projets de recherche particuliers n'est pas suffisamment détaillée en ce qui a trait à leurs effets éventuels sur l'environnement. Les évaluations de certains grands domaines de recherche du Ministère applicables dans le bassin ne tiennent pas compte des incidences éventuelles sur l'environnement. Les évaluations des centres de recherche portent principalement sur les retombées économiques des travaux et sur la capacité des centres de répondre aux besoins du secteur agricole.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
1 Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Examen des mesures fiscales, des contributions et des subventions actuelles.	Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas mené l'examen à son terme. Le Ministère n'a pas présenté les résultats de l'examen au Parlement.
	Évaluation environnementale des projets de politiques, de programmes et de plans.	Le Ministère a mené certaines évaluations mais elles manquent de précisions.
	Évaluation environnementale des programmes de protection du revenu.	Le Ministère n'a pas respecté certaines exigences législatives concernant les évaluations.
	Garantie que les recherches agricoles sont respectueuses de l'environnement.	Les propositions de recherche du Ministère ne contiennent pas suffisamment d'information sur leurs répercussions environnementales.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Évaluer le rendement du gouvernement		
❷ **Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?**	**Forces**	**Faiblesses**
	Agriculture et Agroalimentaire Canada a terminé certaines évaluations intégrées des répercussions environnementales et des retombées économiques.	Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a aucun mécanisme officiel de suivi des décisions sur les évaluations environnementales des politiques et des programmes. L'information dont dispose le Ministère sur les répercussions environnementales de la recherche est inadéquate.
❸ **Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie satisfaisantes?**	Agriculture et Agroalimentaire Canada a rendu certaines évaluations environnementales réalisées en vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole* accessibles au public.	Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas produit de rapport sur l'état d'avancement de son étude sur les mesures fiscales, les contributions et les subventions. Le Ministère n'a pas produit de rapport sur l'application qu'il fait de la directive du Cabinet.

4.5 Vers une agriculture durable du point de vue environnemental

L'enjeu

4.5.1 Les pratiques agricoles dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent ont sur l'environnement des effets qui ne peuvent se poursuivre. Tandis que certains effets, tels que l'érosion des sols, s'améliorent lentement, d'autres comme la contamination des eaux et la perte d'habitat faunique empirent (voir la pièce 4.9).

4.5.2 Les effets de l'agriculture empireront vraisemblablement puisque les agriculteurs accélèrent la production pour répondre à l'accroissement de la demande des marchés d'exportation alimentaire. La faiblesse des prix des aliments et les subventions internationales diminuent les profits et restreignent ce que les agriculteurs peuvent faire eux-mêmes pour remédier à ces effets. En outre, les programmes et les fonds fédéraux ont diminué.

Le rôle du gouvernement fédéral

4.5.3 Le gouvernement fédéral a un rôle à jouer en assurant un leadership national, en favorisant et en appuyant de bonnes pratiques agricoles et en effectuant de la recherche. Il surveille en outre l'état de l'écosystème, surveille les incidences de l'agriculture et fait rapport au Parlement.

Questions posées lors de la vérification

4.5.4 Le gouvernement fédéral a-t-il établi un plan efficace pour gérer la gamme des enjeux liés à l'agriculture durable dans le bassin? A-t-il défini qui était responsable de quoi?

Pièce 4.9 **Tendances de certaines incidences environnementales clés**

Incidence environnementale	Mesure	Période	Amélioration / Détérioration
Utilisation des pesticides en Ontario	Tonnes d'ingrédients actifs	1983–1998	2,7 % de réduction par année
Utilisation des pesticides au Québec	Tonnes d'ingrédients actifs	1992–1997	1,0 % de réduction par année
Érosion des sols en Ontario	Pourcentage des terres agricoles dans la catégorie des risques intolérables d'érosion des sols	1981–1996	0,5 % de réduction par année
Émissions de gaz à effet de serre	Tonnes d'équivalent en dioxyde de carbone	1990–1996	Plus ou moins stable
Contamination de l'eau par l'azote	Pourcentage des terres agricoles dans lesquelles la teneur en azote de l'eau a augmenté	1981 et 1996	71 % des terres agricoles ont une teneur en azote plus élevée
Perte d'habitat faunique sur les terres agricoles	Pourcentage de types d'habitat dont la superficie a connu une diminution	1981 et 1996	75 % des types d'habitat ont connu une diminution de leur superficie

4.5 Vers une agriculture durable du point de vue environnemental

L'enjeu

4.5.1 Les pratiques agricoles dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent ont sur l'environnement des effets qui ne peuvent se poursuivre. Tandis que certains effets, tels que l'érosion des sols, s'améliorent lentement, d'autres comme la contamination des eaux et la perte d'habitat faunique empirent (voir la pièce 4.9).

4.5.2 Les effets de l'agriculture empireront vraisemblablement puisque les agriculteurs accélèrent la production pour répondre à l'accroissement de la demande des marchés d'exportation alimentaire. La faiblesse des prix des aliments et les subventions internationales diminuent les profits et restreignent ce que les agriculteurs peuvent faire eux-mêmes pour remédier à ces effets. En outre, les programmes et les fonds fédéraux ont diminué.

Le rôle du gouvernement fédéral

4.5.3 Le gouvernement fédéral a un rôle à jouer en assurant un leadership national, en favorisant et en appuyant de bonnes pratiques agricoles et en effectuant de la recherche. Il surveille en outre l'état de l'écosystème, surveille les incidences de l'agriculture et fait rapport au Parlement.

Questions posées lors de la vérification

4.5.4 Le gouvernement fédéral a-t-il établi un plan efficace pour gérer la gamme des enjeux liés à l'agriculture durable dans le bassin? A-t-il défini qui était responsable de quoi?

Pièce 4.9 **Tendances de certaines incidences environnementales clés**

Incidence environnementale	Mesure	Période	Amélioration
Utilisation des pesticides en Ontario	Tonnes d'ingrédients actifs	1983–1998	2,7 % de réduction par année
Utilisation des pesticides au Québec	Tonnes d'ingrédients actifs	1992–1997	1,0 % de réduction par année
Érosion des sols en Ontario	Pourcentage des terres agricoles dans la catégorie des risques intolérables d'érosion des sols	1981–1996	0,5 % de réduction par année
Émissions de gaz à effet de serre	Tonnes d'équivalent en dioxyde de carbone	1990–1996	Plus ou moins stable
Contamination de l'eau par l'azote	Pourcentage des terres agricoles dans lesquelles la teneur en azote de l'eau a augmenté	1981 et 1996	71 % des terres agricoles ont une teneur en azote plus élevée
Perte d'habitat faunique sur les terres agricoles	Pourcentage de types d'habitat dont la superficie a connu une diminution	1981 et 1996	75 % des types d'habitat ont connu une diminution de leur superficie
			Détérioration

Le contexte

Défis de gestion pour le gouvernement fédéral

4.5.5 **Nécessité d'avoir une vue intégrée.** Pour gérer avec succès les effets environnementaux de l'agriculture, de nombreux agriculteurs doivent améliorer leurs pratiques. Ils doivent savoir de quelle façon leurs pratiques interagissent les unes avec les autres et avec l'écosystème.

4.5.6 Les problèmes individuels ne peuvent être gérés isolément des autres. Le drainage de l'eau des terres agricoles peut améliorer les rendements des cultures mais peut aussi contaminer les rivières et les lacs en aval en y déversant du phosphore, de l'azote et des pesticides. Utiliser moins d'insecticides peut être bénéfique pour les oiseaux, mais aussi entraîner davantage de dégâts attribuables aux insectes. Le fumier est une source de gaz à effet de serre, mais il procure aussi des éléments nutritifs aux cultures. Les bandes de végétation laissées le long des cours d'eau mettent un frein à l'érosion tout en offrant un bon habitat pour la faune. L'incorporation du fumier dans le sol peut être contraire aux meilleures pratiques de prévention de l'érosion des sols. Les agriculteurs pourraient être tenus de respecter certaines conditions, telles une utilisation rigoureuse des pesticides, pour être admissibles à l'assurance-récolte, ce qui va toutefois à l'encontre des efforts des gouvernements fédéral et provinciaux pour réduire l'utilisation des pesticides. Bref, les messages gouvernementaux adressés aux agriculteurs doivent être clairs et cohérents.

4.5.7 Pour appuyer les agriculteurs comme il se doit, le gouvernement fédéral doit adopter une approche intégrée de la gestion d'une agriculture durable. Pour ce faire, il doit prendre les mesures suivantes :

- définir clairement ses objectifs;
- choisir les outils appropriés pour atteindre ses objectifs;
- utiliser ses ressources là où elles sont susceptibles d'être les plus efficaces;
- coordonner l'utilisation des outils choisis;
- mesurer les progrès et en faire rapport;
- définir clairement qui fera quoi.

Les objectifs sont clairement définis, mais il subsiste des lacunes importantes

4.5.8 Dans sa plus récente stratégie de développement durable, Agriculture et Agroalimentaire Canada définit l'agriculture durable en termes très généraux :

> L'agriculture durable assure la disponibilité des ressources naturelles, préserve la qualité des sols, de l'eau et de l'air, protège la biodiversité, concourt au bien-être économique et social de tous les Canadiens, garantit un approvisionnement en produits agricoles sains et de première qualité, et protège le gagne-pain et le bien-être des travailleurs agricoles et agroalimentaires et de leurs familles.

4.5.9 Bien que cette définition incorpore les trois dimensions du développement durable (environnementale, économique et sociale), pour qu'elle soit un guide d'action utile, elle doit se traduire en objectifs et en buts

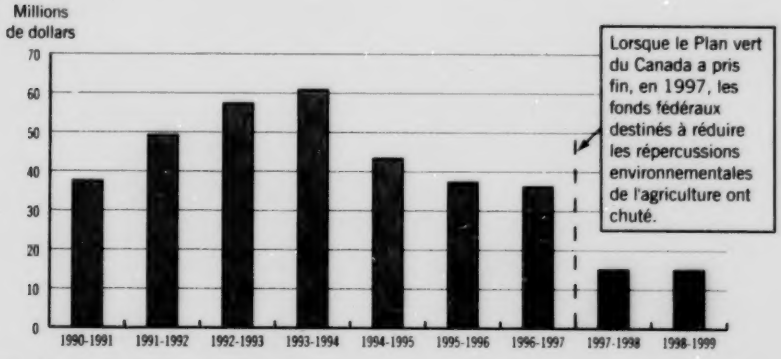
précis. Ceux-ci doivent établir un cheminement clair permettant de résoudre les divergences d'orientation qui pourraient survenir. Par exemple, la protection du gagne-pain et du bien-être des travailleurs agricoles pourrait entraîner un accroissement de la production, ce qui pourrait entrer en conflit avec la prévention de la pollution des eaux.

4.5.10 Agriculture et Agroalimentaire Canada a fixé certains objectifs pour lui-même et en a déterminé d'autres pour le secteur de l'agriculture. La majorité des objectifs du Ministère énoncent ce que celui-ci produira (projets de recherche, analyses stratégiques), mais n'indiquent pas de quelle façon ces produits contribueront aux objectifs plus larges du secteur agricole. Pour réaliser les objectifs sectoriels, qui sont mesurables et dont les délais sont établis clairement, le Ministère n'a pas indiqué ce qu'il fera ni ce qu'il attend des autres intervenants. À notre avis, il s'agit d'une lacune capitale dans la gestion des enjeux environnementaux du bassin.

Choisir les bons outils

4.5.11 Un changement fondamental dans la prestation des programmes. Depuis les cinq dernières années, les niveaux de financement et la nature des initiatives fédérales concernant l'agriculture durable ont connu des transformations marquées. Lorsque le Plan vert du Canada a pris fin, en 1997, les fonds fédéraux destinés à réduire les répercussions environnementales de l'agriculture ont chuté (voir la pièce 4.10). À peu près au même moment, Agriculture et Agroalimentaire Canada a alors cherché d'autres façons d'assurer la prestation de ses programmes de façon à réaliser ses objectifs. Le Ministère s'est notamment tourné vers les instruments économiques (l'utilisation des forces du marché pour atteindre les objectifs en matière de politique), l'intendance de l'environnement, les systèmes de gestion de l'environnement et les programmes d'éducation.

Pièce 4.10 Dépenses d'Agriculture et Agroalimentaire Canada consacrées aux programmes environnementaux



Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

4.5.12 Aujourd'hui, le gouvernement fédéral accorde une bonne partie de son aide sous forme de subventions aux organismes agricoles et à d'autres organismes qui choisissent et financent des projets — principalement par l'entremise du Fonds canadien d'adaptation et de développement rural. Les conseils d'adaptation agricole dirigés par l'industrie assurent le suivi des programmes en Ontario et au Québec, en donnant aux groupes de producteurs davantage d'occasions d'influer sur les priorités et les résultats. La durabilité de l'environnement est l'une de leurs priorités.

4.5.13 Le gouvernement fédéral a favorisé, par l'entremise des conseils d'adaptation, deux approches différentes en Ontario et au Québec, pour réaliser les objectifs environnementaux. Ces deux approches sont fondées sur la participation volontaire et l'éducation.

4.5.14 **Les clubs-conseils en agroenvironnement du Québec.** Les gouvernements fédéral et provincial, en collaboration avec les associations agricoles, ont fait la promotion de clubs-conseils pour les agriculteurs afin qu'ils puissent échanger de l'information et collaborer à des mesures de conservation. Avec l'appui d'experts techniques pour chaque club, les agriculteurs reçoivent des conseils. Aujourd'hui, la province compte environ 75 clubs-conseils en agroenvironnement, qui représentent à peu près 4 000 exploitations agricoles. Le conseil d'adaptation du Québec, le gouvernement provincial et les associations de producteurs visaient l'objectif de 4 000 exploitations participant à des clubs-conseils d'ici 2001.

Des membres d'un club-conseil en agroenvironnement au Québec acquièrent des connaissances à propos des répercussions environnementales des pratiques agricoles.

Source : Bruno Gosselin, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

4.5.15 **Les plans environnementaux en agriculture de l'Ontario.** En Ontario, le programme de plans environnementaux en agriculture jouit d'une notoriété qui dépasse celle de tout autre programme agroenvironnemental mis en place dans cette province. Grâce à des ateliers et à des cahiers d'exercices, le programme aide les agriculteurs participants à cerner leurs propres problèmes environnementaux et à élaborer des plans pour y remédier. Une fois les plans acceptés par les comités d'examen formés de pairs, les agriculteurs sont admissibles aux subventions qui les aideront à régler leurs problèmes prioritaires. Le gouvernement fédéral a versé plus de 21 millions de dollars au programme depuis 1992.

4.5.16 Le programme est considéré aussi comme une façon de réduire la quantité de phosphore et d'autres substances polluantes dans les eaux de ruissellement des exploitations agricoles et de contribuer ainsi au respect des obligations découlant de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. L'appui à ce programme était l'un des objectifs de l'Accord Canada-Ontario de 1994.

4.5.17 **Caractéristiques communes.** Les principaux avantages de ces deux programmes volontaires résident dans leur souplesse et dans l'intensité de l'engagement des participants. Les problèmes habituellement rencontrés sont le manque de précision en matière d'obligation redditionnelle et le fait que les données sur la mesure des résultats sont incomplètes. Ainsi, aucun lien n'a été établi entre les plans environnementaux en agriculture et les avantages observables pour l'environnement, par exemple une meilleure qualité de l'eau. Les programmes offrent peu d'incitatifs particuliers aux

agriculteurs pour réduire au minimum l'incidence de leurs activités sur l'environnement au-delà de la ferme.

4.5.18 L'efficacité d'une approche volontaire dépend du nombre d'agriculteurs disposés à y participer. En 2000, les ateliers portant sur le plan environnemental en agriculture avaient attiré 18 614 participants englobant plus de 35 p. 100 des exploitations agricoles de l'Ontario. Parmi les participants, 7 976 avaient profité des incitatifs financiers pour apporter des améliorations. Un plus faible pourcentage des agriculteurs du Québec (12 p. 100) participent aux clubs-conseils en agroenvironnement de cette province. Mais ceux-ci encouragent une participation continue, plutôt que la préparation d'un seul plan environnemental en agriculture.

4.5.19 Nous croyons qu'étant donné les effets de plus en plus marqués de l'agriculture sur certaines parties de l'écosystème du bassin, le gouvernement ne parviendra pas à atteindre ses objectifs environnementaux en s'appuyant sur ces seules démarches et d'autres mesures semblables visant à influencer les agriculteurs.

4.5.20 **Un ancien outil a besoin de priorités plus claires.** L'une des façons dont Agriculture et Agroalimentaire Canada peut réaliser ses objectifs environnementaux consiste à fournir aux agriculteurs de l'information sur les pratiques nouvelles et améliorées. Ainsi, la recherche doit faire partie intégrante du cadre de gestion.

4.5.21 Depuis 1995, Agriculture et Agroalimentaire Canada a délégué à chacun de ses 19 centres de recherche du pays un mandat distinct. Grâce à cette délégation, les centres de recherche bénéficient de la souplesse nécessaire pour s'adapter aux conditions et aux besoins locaux, mais ils doivent en même temps faire en sorte de cibler les priorités nationales. Le Ministère n'a pas fixé, pour chacun des centres de recherche, de priorités concernant les enjeux environnementaux relevant de son mandat.

4.5.22 En raison des longues périodes de gestation des projets de recherche, la combinaison de projets se modifie habituellement assez lentement. Parallèlement, toutefois, le calendrier, la portée et la pertinence des projets de recherche actuels ne sont pas assez bien coordonnés pour répondre aux besoins en matière d'élaboration de stratégies pour le secteur de l'agriculture. Sauf quelques exceptions, il existe un fossé entre ceux qui font de la recherche et ceux qui élaborent et mettent en œuvre des politiques.

Utilisation des ressources là où elles peuvent être les plus utiles

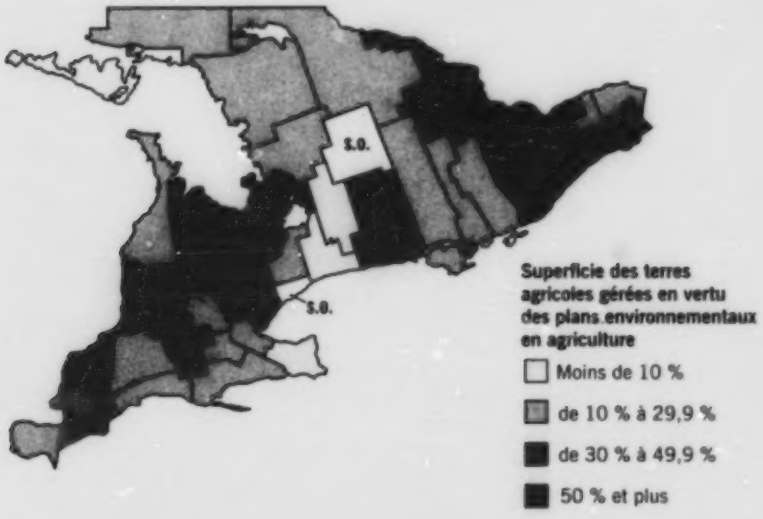
4.5.23 **Les programmes doivent être mieux ciblés.** En 1993, Agriculture et Agroalimentaire Canada a reconnu que la conception des programmes et l'affectation des ressources devraient être fondées sur des mesures et des indicateurs quantitatifs. Dans sa dernière stratégie de développement durable, le Ministère réitère la nécessité de cibler des secteurs géographiques à améliorer sur le plan environnemental. Il ne le fait pas encore.

4.5.24 Bien qu'il possède des données qui lui permettent de savoir où se trouvent les plus grandes menaces pour l'environnement, nous n'avons

trouvé aucune indication que le Ministère avait consacré plus d'argent à ces secteurs. Les risques que l'agriculture pose pour l'environnement sont beaucoup plus grands en Ontario qu'au Québec. Pourtant, le Programme national de conservation du sol et de l'eau (de 1997 à 2000) a versé le même montant, soit 2,5 millions de dollars, à chacune des deux provinces. En outre, l'Initiative de gestion agroenvironnementale (de 2000 à 2003) leur a versé à chacune 2,475 millions de dollars.

4.5.25 En Ontario, le Ministère ne dirige pas non plus ces initiatives où elles peuvent être les plus efficaces. Nous avons constaté que les taux de participation au programme de plans environnementaux en agriculture n'étaient pas reliés aux risques d'érosion du sol, par exemple. Ce risque est plus élevé dans le sud-ouest de l'Ontario que dans l'est de la province, mais un plus faible pourcentage d'agriculteurs ont participé au programme (voir la pièce 4.11). Les neuf comtés où l'érosion du sol est la plus marquée sont parmi ceux qui affichent les taux de participation les plus faibles.

Pièce 4.11 Participation aux plans environnementaux en agriculture de l'Ontario



Source : Ontario Soil & Crop Improvement Association, avril 1999; base de données sur l'enregistrement des fermes de l'Ontario de 1997; Recensement sur l'agriculture de 1996.

4.5.26 Les incitatifs ciblés peuvent se révéler un complément efficace aux programmes courants. À cet égard, un exemple en Ontario est le Rural Water Quality Program, mis en œuvre par la Grand River Conservation Authority (office de protection de la nature de Grand River); la région de Waterloo, le comté de Wellington ainsi que la ville de Guelph en assurent le financement. L'une des conditions de participation à ce programme est l'obligation de produire un plan environnemental en agriculture. Grâce au programme, les agriculteurs de la région reçoivent quelque trois millions de dollars pour les aider à adopter des pratiques qui améliorent et protègent la qualité de l'eau.

Ces incitatifs ont suscité une forte augmentation de la participation au programme de plans environnementaux en agriculture. À notre avis, l'ampleur des efforts en vue d'améliorer la qualité de l'environnement ne devrait pas être uniquement fonction de la capacité et des ressources financières des organismes locaux. Nous estimons que le gouvernement fédéral doit adopter une perspective stratégique plus large, qui tienne aussi compte de la gravité du problème.

Coordonner l'utilisation des outils

4.5.27 **Liens entre les divers programmes agricoles.** Les efforts distincts du gouvernement fédéral pour modifier les pratiques des agriculteurs doivent transmettre des messages cohérents. En vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*, le Parlement a précisé que l'assurance-récolte pouvait être retenue, restreinte ou améliorée au besoin pour protéger l'environnement et encourager de saines pratiques de gestion, de façon à assurer la durabilité.

4.5.28 Au Québec, Agriculture et Agroalimentaire Canada n'exige pas que les agriculteurs fassent partie de clubs-conseils en agroenvironnement pour être admissibles à l'assurance-récolte. Environnement Canada n'exige pas que les agriculteurs présentent un plan environnemental en agriculture ou une démonstration équivalente de leur performance environnementale pour recevoir des subventions du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 en Ontario ou du programme Interactions communautaires au Québec.

4.5.29 Un rapport, préparé pour Agriculture et Agroalimentaire Canada, conclut que l'observation intégrale des exigences de programme est possible au Canada et souligne qu'une association agricole de l'Ontario préconise cette orientation. Conçue, appliquée et vérifiée comme il se doit, l'observation intégrale est un outil qui peut être efficace. En 1995-1996, le vérificateur général du Québec a recommandé que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec veille à ce que ses programmes d'aide financière tiennent compte des préoccupations environnementales.

4.5.30 En 1993, notre bureau a recommandé qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada poursuive un examen détaillé que le Ministère avait entrepris sur la possibilité d'inclure des mesures d'observation intégrale dans les programmes agricoles fédéraux et provinciaux. Le Ministère a finalement renoncé à imposer de telles mesures parce qu'il considérait que la participation à ses programmes de soutien du revenu agricole était trop faible pour lui donner l'influence requise sur les agriculteurs.

4.5.31 À notre avis, le contexte de la politique agricole a beaucoup évolué depuis 1993. Le Ministère possède maintenant des données globales sur la façon dont la nouvelle gamme d'outils fonctionne; il sait comment les incidences environnementales de l'agriculture évoluent au fil des ans. Nous estimons que le Ministère devrait réévaluer la gamme des outils d'intervention et de programme dont il dispose, y compris les occasions de s'assurer que les composantes de cet ensemble fonctionnent de manière efficace les unes avec les autres.

Mesure des progrès et production de rapports

4.5.32 La Direction générale de la recherche et la Direction générale des politiques stratégiques du Ministère élaborent des indicateurs agroenvironnementaux depuis 1993. Les résultats de leurs travaux sont publiés dans *La santé de nos sols*, *La santé de l'air que nous respirons* et *La santé de l'eau*, ainsi que dans un rapport sur les indicateurs agroenvironnementaux publié au début de 2000. Les indicateurs évaluent la répartition géographique de variables telles l'érosion des sols, l'habitat faunique et la pollution de l'eau et les changements intervenus dans ces variables.

4.5.33 Ce travail est essentiel pour combler deux lacunes importantes dans le cadre de gestion du Ministère : la nécessité d'établir des objectifs et celle de mesurer les progrès à leur égard. Sans données précises et sans connaissances tirées des activités de suivi, les scientifiques et les gestionnaires ne peuvent que faire des suppositions au sujet des problèmes environnementaux, de leurs causes probables et conséquences éventuelles, et du bien-fondé des mesures actuelles pour protéger et restaurer la qualité de l'environnement. Par exemple, à l'heure actuelle, le Ministère est mal outillé pour répondre à des questions fondamentales au sujet de ses programmes environnementaux. Sont-ils adéquatement financés? Sont-ils financés à des niveaux supérieurs à ce que les avantages prévus exigeraient?

4.5.34 L'un des points forts de l'actuelle stratégie de développement durable du Ministère est qu'elle fait le lien entre ses indicateurs agroenvironnementaux et les objectifs visés pour le secteur agricole. Le Ministère propose d'évaluer les progrès à l'aide des indicateurs et d'en faire état dans son rapport annuel sur le rendement. Le Parlement et les Canadiens pourront ensuite suivre les progrès réalisés à l'égard d'une agriculture qui soit durable.

4.5.35 Nous sommes préoccupés par le fait que le Ministère est mal outillé pour maintenir les indicateurs agroenvironnementaux et garder à jour cette précieuse source d'information. L'élaboration de cette première série de données a demandé près de sept ans de travail. Le Ministère a perdu une partie de ses experts et ne les a pas remplacés. À la suite de la restructuration du Ministère, les documents et les données utilisés dans le dernier rapport sont maintenant fragmentés. On n'a pas déterminé qui était responsable de leur maintien à l'interne. Ces problèmes n'avaient pas été réglés à la fin de notre vérification. Si le Ministère ne les règle pas bientôt, il pourrait perdre les bénéfices des progrès importants qu'il a réalisés.

4.5.36 **Certains risques clés ne sont pas inclus.** L'actuelle série d'indicateurs agroenvironnementaux n'englobe pas la totalité des principaux enjeux environnementaux dans le secteur de l'agriculture. À titre d'exemple, les incidences liées à l'utilisation des pesticides n'en font pas partie. Sans indicateur valable sur les pesticides, il sera difficile de comparer les risques relatifs liés à l'utilisation des pesticides sur différentes cultures et de cibler en conséquence les programmes de réduction des pesticides.

Définir clairement qui fait quoi

4.5.37 **Liens à l'intérieur du gouvernement fédéral.** Nous avons constaté que les ministères fédéraux ne collaboraient pas les uns avec les autres de manière aussi efficace qu'ils le pourraient. Il n'existe pas de document qui établit officiellement la division des rôles et des responsabilités pour les questions agroenvironnementales entre Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement Canada. Les deux ministères collaborent à certaines activités de recherche dans le cadre d'un protocole d'entente. Toutefois, ils ne coordonnent pas de manière cohérente l'analyse des politiques, la conception des programmes, le suivi ou les rapports, bien qu'ils aient tous deux mis en place des programmes qui ciblent les mêmes problèmes environnementaux et les mêmes agriculteurs.

4.5.38 Ni l'un ni l'autre des ministères ne profitent toujours du savoir-faire technique de l'autre ni ne s'appuient sur leurs initiatives respectives. Par exemple, grâce au Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000, Environnement Canada appuie la construction d'installations de stockage du fumier. Par ailleurs, Agriculture et Agroalimentaire Canada a deux programmes qui interdisent explicitement l'aide consacrée à de telles installations. Par conséquent, les ministères risquent de travailler à contre-courant ou d'envoyer des messages contradictoires.

4.5.39 **Liens entre le gouvernement fédéral et les provinces.** Nous avons observé qu'il n'existait pas de mécanisme clair et actualisé pour guider Agriculture et Agroalimentaire Canada dans ses efforts de collaboration avec les provinces. Au début des années 1990, le Ministère a conclu des accords environnementaux avec les ministères ontarien et québécois de l'agriculture. Ces accords décrivaient les responsabilités respectives de chacun et ont servi à l'administration d'une série de grands programmes. Le dernier de ces programmes, soit le Plan vert du Canada, a pris fin en 1997. Il y a quatre ans que les comités de gestion des accords ne se sont pas réunis.

4.5.40 Malgré l'existence d'arrangements implicites entre les gouvernements fédéral et provinciaux concernant certaines fonctions, les rôles respectifs ne sont pas clairement définis. Cette situation peut nuire à la capacité du gouvernement fédéral d'atteindre ses objectifs environnementaux. Par exemple, le fédéral a assumé la responsabilité de la recherche fondamentale et a compté sur les provinces pour transférer les résultats de la recherche aux agriculteurs, par l'intermédiaire des services de vulgarisation agricole. Les récentes transformations qu'ont subies ces services en Ontario signifient que le gouvernement fédéral doit trouver d'autres façons d'informer les agriculteurs des résultats de ses recherches.

Réduction des efforts en vue d'intégrer l'agriculture aux initiatives fédérales axées sur l'écosystème

4.5.41 La gestion des effets de l'agriculture sur l'environnement exige une approche reconnaissant les liens entre ces effets et le rôle de l'agriculture au sein de l'écosystème. Tant Agriculture et Agroalimentaire Canada qu'Environnement Canada appuient une approche écosystémique pour

établir ces liens, en partie par l'entremise des programmes régionaux axés sur l'écosystème.

4.5.42 Le gouvernement fédéral n'a pas attribué de ressources pour les questions agricoles lors de la phase I du programme Saint-Laurent Vision 2000. Au cours de la phase II (de 1993 à 1998), Agriculture et Agroalimentaire Canada et le ministère correspondant du Québec ont appuyé des mesures telles que des plans visant à réduire la pollution agricole dans quatre bassins hydrographiques du Québec. Le Ministère fédéral a accordé 2,1 millions de dollars. Pour la phase III (de 1998 à 2003), il a réduit son aide à un million de dollars pour les projets de recherche étalés sur cinq ans, lesquels étaient déjà en cours avant le début de la phase III. Le reste de la contribution fédérale à l'agriculture pour la phase III s'établit à 3,5 millions de dollars, qui proviennent d'Environnement Canada et dont la majeure partie servira à « bonifier » des programmes provinciaux visant à réduire l'utilisation des pesticides, à élargir la zone de couverture du programme de lutte intégrée, et à faire le suivi des résultats obtenus. Lors de l'examen semestriel de la phase III, en juillet 2000, on a signalé que l'objectif de réduction des pesticides du programme n'avait pas été atteint.

4.5.43 Au départ, Agriculture et Agroalimentaire Canada a participé étroitement au programme Grands Lacs 2000. Mais, en raison des compressions au milieu des années 1990 et de l'absence de nouveaux fonds pour les programmes agricoles lors de la troisième phase du programme (devenu Grands Lacs 2020), la participation du Ministère a chuté.

4.5.44 Le gouvernement fédéral aurait pu utiliser ces programmes régionaux axés sur l'écosystème pour intégrer la gestion de l'agriculture et ses effets sur l'environnement. Mais il ne l'a pas fait. Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas intégré de manière efficace ses politiques et ses programmes dans le bassin à ceux de ses partenaires fédéraux et provinciaux. En réalité, la majorité de ses efforts pour assurer la durabilité de l'agriculture ont eu lieu à l'extérieur de ces grands programmes régionaux.

Le saviez-vous?

- Nombre d'indicateurs agroenvironnementaux du bassin qui, selon Agriculture et Agroalimentaire Canada, s'améliorent : **7**

Nombre d'indicateurs pour lesquels aucun changement n'est signalé : **4**

Nombre d'indicateurs pour lesquels la situation se détériore : **6**

- Baisse des fonds fédéraux consacrés aux programmes de réduction des effets néfastes de l'agriculture sur l'environnement, de 1993-1994 à 1997-1998 : **75 %**
- Nombre de clubs-conseils en agroenvironnement au Québec (représentant 4 000 exploitations agricoles) : **75**
- Contribution fédérale au programme de plans environnementaux en agriculture de l'Ontario : **21 millions de dollars**
- Nombre d'agriculteurs ayant participé aux ateliers organisés dans le cadre du programme en mai 2001 : **environ 20 000**
- Avantages environnementaux qui découlent du programme : **inconnus**
- Nombre d'années qu'il a fallu pour élaborer les premiers indicateurs agroenvironnementaux : **7**
- Nombre d'années écoulées depuis la dernière réunion des comités de gestion des accords fédéraux-provinciaux sur l'environnement : **4**

Nécessité d'accroître les mesures concernant les enjeux clés

4.5.45 Il est question, dans les sections 4.2 et 4.3, des mesures prises par le gouvernement fédéral pour gérer l'érosion des sols et la pollution attribuable au fumier et aux engrais. Le gouvernement doit en outre gérer trois autres problèmes de taille pour assurer la durabilité de l'agriculture, à savoir les risques liés à l'utilisation des pesticides, la perte de la biodiversité et les émissions de gaz à effet de serre.

4.5.46 Risques liés à l'utilisation de pesticides. Les pesticides peuvent représenter un danger pour la santé humaine et pour la durabilité de l'écosystème. Comme 91 p. 100 des pesticides vendus au Canada sont utilisés en agriculture, les tentatives visant à atténuer les risques qu'ils présentent doivent s'attaquer aux utilisations en agriculture.

4.5.47 En 1999, nous constations que le gouvernement fédéral n'avait pas établi de plans adéquats pour réduire les risques ou l'utilisation des pesticides. En 1998, l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire s'est engagée

à préparer une stratégie de réduction des risques pour 2000. En outre, elle s'est engagée à élaborer, de concert avec Agriculture et Agroalimentaire Canada, une stratégie de réduction des risques pour la lutte antiparasitaire en agriculture. Certains éléments des deux stratégies ont été mis au point, mais aucun n'a été finalisé.

4.5.48 L'une des façons de réduire les risques liés à l'utilisation des pesticides consiste à recourir à la lutte intégrée — une combinaison de méthodes de lutte contre les ravageurs et de réduction des dégâts qu'ils causent. En 1999, nous avons constaté que l'Agence n'avait pas fixé d'objectifs clairs en vue de favoriser la lutte intégrée. C'est encore le cas aujourd'hui.

4.5.49 Perte de la biodiversité. Les pratiques agricoles ont contribué à la perte de milieux humides et d'autres habitats fauniques. La réaction du gouvernement fédéral a été de favoriser l'intendance de l'environnement par les propriétaires fonciers, d'effectuer des travaux de recherche et de surveiller les pertes d'habitat. Les pratiques agricoles actuelles ont également mené à la perte de la diversité génétique des cultures et du bétail, ce qui pourrait les rendre plus vulnérables aux ravageurs et aux agents pathogènes.

4.5.50 Agriculture et Agroalimentaire Canada a élaboré son propre volet de la Stratégie canadienne de la biodiversité. La version la plus récente, qui fait partie de la stratégie de développement durable du Ministère pour la période allant de 2001 à 2004, comporte certains éléments d'un plan d'action, notamment des objectifs précis assortis d'un calendrier pour le Ministère et pour le secteur agricole. Par exemple, le Ministère s'est engagé à « contribuer à conserver et à améliorer la biodiversité sur les terres qu'il administre ». Mais il manque certains autres éléments à la stratégie, notamment les résultats attendus des programmes du Ministère.

4.5.51 Émissions de gaz à effet de serre. Comme les émissions totales de gaz à effet de serre du Canada continuent d'augmenter, le gouvernement fédéral a alloué quatre millions de dollars en 1999 à la recherche sur des façons de réduire les émissions nettes attribuables au secteur agricole. Le Ministère a collaboré avec d'autres parties intéressées en vue de déterminer une gamme d'options stratégiques et de mesures de réduction, lesquelles mesures et options ont été incorporées au *Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique*. Ce plan d'action ne comprend toutefois pas d'objectifs précis assortis d'un calendrier en vue de réduire les émissions attribuables à l'agriculture, dans les régions du Canada ou dans l'ensemble du pays.

Conclusion

4.5.52 Le gouvernement fédéral n'a pas indiqué de quelle manière il entendait établir la pratique d'une agriculture durable dans le bassin. Il a établi certains objectifs mesurables ayant trait à ce secteur, y compris un échéancier précis. Toutefois, il n'a pas précisé de quelle manière ses propres activités contribueront à la réalisation des objectifs.

4.5.53 Au cours de la dernière décennie, le financement des programmes environnementaux en agriculture a chuté et l'accent a été déplacé sur

l'éducation du public et l'appui aux groupes bénévoles. On ne sait pas avec précision qui est responsable de quels résultats à long terme.

4.5.54 Agriculture et Agroalimentaire Canada doit améliorer sa façon d'établir ses priorités en recherche agricole, l'un de ses principaux outils. Le Ministère doit également mieux orienter les fonds des programmes en les affectant là où ils seront les plus efficaces.

4.5.55 Le Ministère pourrait rendre ses politiques et ses programmes plus efficaces en les jumelant — par exemple, en liant les programmes de soutien du revenu agricole aux programmes de protection de l'environnement.

4.5.56 Les indicateurs agroenvironnementaux constituent une synthèse impressionnante de plusieurs années de travail. Ils jouent un rôle clé dans la gestion des enjeux environnementaux. Il n'est pas évident que le Ministère sera en mesure de soutenir ce cadre de production de rapports à moins qu'il ne trouve la volonté, les ressources et les gens pour effectuer la cueillette d'information.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Soutenir la base de ressources pour l'agriculture.	À l'heure actuelle, l'agriculture n'est pas durable du point de vue environnemental dans le bassin.
	Préparer une stratégie de réduction des risques pour les pesticides.	Le gouvernement n'a pas préparé une telle stratégie.
	Déterminer avec précision les ressources des programmes au moyen de données quantitatives.	Il n'a pas déterminé les ressources.
	Élaborer des indicateurs agroenvironnementaux.	Il a élaboré des indicateurs, mais n'a pas inclus les pesticides.
Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	Agriculture et Agroalimentaire Canada a établi des objectifs mesurables pour le secteur agricole.	Le gouvernement n'a pas fixé d'objectifs ministériels pour ce qui est des répercussions environnementales.
	Le Ministère a élaboré des indicateurs agroenvironnementaux; cela constitue un point de départ important.	Il n'a pas lié les priorités aux secteurs où son intervention peut être la plus efficace.
		Ses principaux outils ne suffisent pas pour remédier à certaines incidences.
		Il n'a pas saisi l'occasion de relier les programmes de soutien du revenu aux programmes de protection de l'environnement.

l'éducation du public et l'appui aux groupes bénévoles. On ne sait pas avec précision qui est responsable de quels résultats à long terme.

4.5.54 Agriculture et Agroalimentaire Canada doit améliorer sa façon d'établir ses priorités en recherche agricole, l'un de ses principaux outils. Le Ministère doit également mieux orienter les fonds des programmes en les affectant là où ils seront les plus efficaces.

4.5.55 Le Ministère pourrait rendre ses politiques et ses programmes plus efficaces en les jumelant — par exemple, en liant les programmes de soutien du revenu agricole aux programmes de protection de l'environnement.

4.5.56 Les indicateurs agroenvironnementaux constituent une synthèse impressionnante de plusieurs années de travail. Ils jouent un rôle clé dans la gestion des enjeux environnementaux. Il n'est pas évident que le Ministère sera en mesure de soutenir ce cadre de production de rapports à moins qu'il ne trouve la volonté, les ressources et les gens pour effectuer la cueillette d'information.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes

❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	Engagements	Résultats
	Soutenir la base de ressources pour l'agriculture.	À l'heure actuelle, l'agriculture n'est pas durable du point de vue environnemental dans le bassin.
	Préparer une stratégie de réduction des risques pour les pesticides.	Le gouvernement n'a pas préparé une telle stratégie.
	Déterminer avec précision les ressources des programmes au moyen de données quantitatives.	Il n'a pas déterminé les ressources.
	Élaborer des indicateurs agroenvironnementaux.	Il a élaboré des indicateurs, mais n'a pas inclus les pesticides.

Évaluer le rendement du gouvernement

❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	Forces	Faiblesses
	Agriculture et Agroalimentaire Canada a établi des objectifs mesurables pour le secteur agricole.	Le gouvernement n'a pas fixé d'objectifs ministériels pour ce qui est des répercussions environnementales.
	Le Ministère a élaboré des indicateurs agroenvironnementaux; cela constitue un point de départ important.	Il n'a pas lié les priorités aux secteurs où son intervention peut être la plus efficace.
		Ses principaux outils ne suffisent pas pour remédier à certaines incidences.
		Il n'a pas saisi l'occasion de relier les programmes de soutien du revenu aux programmes de protection de l'environnement.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Évaluer le rendement du gouvernement		
5 Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	**Forces**	**Faiblesses**
	Le gouvernement dispose de données crédibles sur les tendances globales.	L'information dont dispose le gouvernement sur les résultats des programmes laisse à désirer.
	Il a intégré l'agriculture aux principales initiatives axées sur l'écosystème.	Les liens entre les ministères sont faibles. Le gouvernement doit préciser les rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux.

Section 5

LES ESPÈCES ET LES ESPACES EN PÉRIL

5.1 Tour d'horizon et recommandations 209
5.2 Protection et rétablissement des espèces en péril 216
5.3 La conservation des milieux humides 226
5.4 La conservation des habitats au moyen de l'intendance 237

LES ESPÈCES ET LES ESPACES EN PÉRIL

5.1 Tour d'horizon et recommandations

Les écosystèmes et la qualité de vie sont menacés

5.1.1 Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent compte près de 160 espèces en péril, selon le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (mai 2001). Cela représente plus de 40 p. 100 de toutes les espèces en péril au Canada. La disparition d'espèces est un signe que la santé des écosystèmes se dégrade, ce qui peut se solder par une détérioration de la qualité de vie des Canadiens.

5.1.2 Nombre d'espèces du bassin se trouvent en péril parce que leur habitat a été détruit ou s'est détérioré. Depuis le début de la colonisation, bien des prairies, forêts et milieux humides qui couvraient autrefois cette région ont disparu, et ces habitats sont maintenant fort fragmentés. Le sud de l'Ontario et la vallée du Saint-Laurent ont perdu plus de 70 p. 100 de leurs milieux humides, et même plus de 95 p. 100 dans certaines régions.

5.1.3 Les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs constituent d'importantes ressources biologiques dans le bassin. Les réserves et refuges fournissent des habitats à diverses espèces, dont les espèces en péril. Quatre réserves nationales de faune sont considérées comme des milieux humides importants à l'échelle internationale.

La conservation nécessite des efforts à long terme

5.1.4 Le rétablissement des espèces et des espaces en péril exige une action à long terme soutenue. Quiconque s'est déjà occupé d'un aquarium domestique sait combien de soins méticuleux et d'attention soutenue sont requis pour assurer le maintien de la vie. Les milieux humides constituent à cet égard un bon exemple. Bien qu'ils soient résilients et puissent s'accommoder du changement, ils peuvent être détruits du jour au lendemain et leur rétablissement est une entreprise difficile, coûteuse et de longue haleine. La restauration de Second Marsh à Oshawa a débuté il y a plus de 25 ans et il pourrait s'écouler autant de temps avant que le projet soit terminé.

Le rôle et le mandat du gouvernement fédéral

Protéger et rétablir les espèces en péril

5.1.5 Le mandat actuel du gouvernement fédéral quant aux espèces en péril repose sur diverses lois fédérales, dont la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, la *Loi sur le ministère des Pêches et des Océans*, la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur les parcs nationaux*. La *Loi sur les océans* fait

également partie du mandat du gouvernement fédéral en ce qui a trait aux espèces en péril, bien qu'elle ne vise pas les écosystèmes d'eau douce.

5.1.6 En février 2001, le gouvernement fédéral a présenté un projet de loi visant la protection des espèces sauvages en péril au Canada. Ce projet de loi (soit la *Loi sur les espèces en péril*) précise que le gouvernement fédéral serait responsable de la protection et du rétablissement des espèces d'oiseaux migrateurs en péril (qui sont énumérées dans la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*), des espèces aquatiques en péril (mammifères marins et espèces halieutiques) ainsi que des espèces en péril qui vivent sur les terres appartenant à la Couronne. Cela représente environ 60 p. 100 de toutes les espèces menacées ou en voie de disparition que l'on retrouve dans le bassin.

Conserver les habitats et les terres humides

5.1.7 Des dispositions relatives à la conservation des habitats, notamment les milieux humides, figurent dans la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* (établissement des réserves nationales de faune), la *Loi sur les parcs nationaux* (établissement des parcs nationaux), la *Loi sur les pêches* (protection des habitats du poisson), la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Des refuges d'oiseaux migrateurs sont créés en vertu de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*. Dans tous les refuges d'oiseaux migrateurs, c'est le gouvernement fédéral qui réglemente les activités de chasse. Il gère aussi les habitats dans les refuges situés sur des terres fédérales, mais pas dans les refuges situés sur des terres privées ou provinciales. Dans bon nombre de ses plans et politiques, le gouvernement fédéral a pris des engagements relativement à la protection et à la restauration des habitats.

Conservation des habitats grâce à l'intendance

5.1.8 Le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi que des groupes d'intérêts non gouvernementaux (dont des collectivités autochtones) ont déployé de vastes efforts pour encourager l'intendance — c'est-à-dire des actions volontaires menées pour assurer la conservation des habitats. Les compétences législatives du gouvernement fédéral en cette matière sont formulées dans la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* et la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles*. Le gouvernement fédéral utilise aussi la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour favoriser, en offrant des économies d'impôt et des incitatifs fiscaux, les dons volontaires de terres et l'établissement de servitudes à des fins de conservation pour les terres écologiquement sensibles. Le Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril et le Programme des dons écologiques sont deux exemples de programmes fédéraux visant à encourager l'intendance.

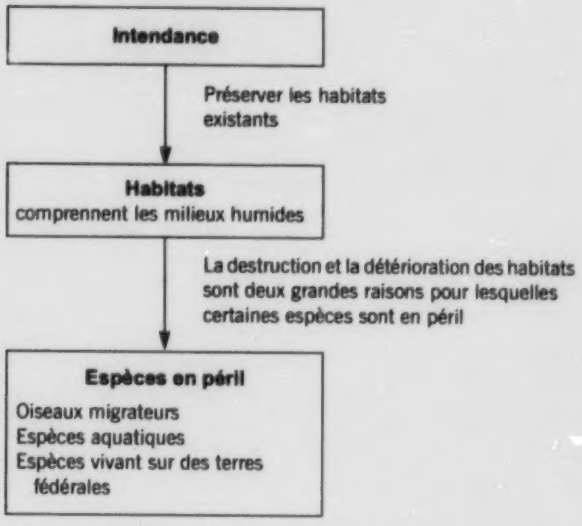
L'objet de la vérification

5.1.9 Notre examen a porté sur trois volets des efforts du gouvernement fédéral pour conserver les espèces et les espaces en péril : la protection et le rétablissement des espèces en péril (voir la section 5.2); la conservation des

milieux humides (ce qui comprend la gestion des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs) (voir la section 5.3); et la promotion de l'intendance (voir la section 5.4).

5.1.10 L'importance de l'habitat est au cœur de ces trois volets. La destruction et la détérioration des habitats, dont les milieux humides, sont deux des principales raisons pour lesquelles certaines espèces sont en péril — sans habitat, ces espèces ne peuvent en effet survivre. L'intendance consiste à préserver les habitats existants (voir la pièce 5.1).

Pièce 5.1 Pas de faune sans habitats



Nos constatations

5.1.11 Les espèces en péril. En théorie, lorsqu'on a établi scientifiquement qu'une espèce est en péril, le processus de rétablissement est simple. Un organisme directeur est choisi, un plan de rétablissement est élaboré, les activités de rétablissement sont menées par les divers intervenants, les résultats sont mesurés, puis le plan est corrigé au besoin. Dans la pratique, les choses sont plus compliquées, car le processus scientifique s'avère ardu. Dans certains cas, on doit clarifier l'attribution des responsabilités; l'organisme directeur ne peut contraindre les partenaires qui ne veulent pas contribuer; et, jusqu'à récemment, on manquait de ressources et les résultats n'étaient pas adéquatement mesurés et présentés.

5.1.12 Il y a dans le bassin 50 espèces relevant du fédéral et qui sont menacées ou en voie de disparition. Il s'agit là d'estimations sommaires; il n'existe pas d'inventaire complet des espèces présentes sur les terres fédérales. Près de la moitié de ces espèces ne font pas l'objet d'un plan de rétablissement, même si des engagements ont été pris au niveau fédéral quant à leur élaboration. Traditionnellement, Pêches et Océans ne s'occupait pas de la gestion des espèces d'eau douce en péril dans le bassin. Toutefois, à mesure que le Ministère participe aux efforts de rétablissement, il devra clarifier son rôle

vis-à-vis des provinces — particulièrement lorsqu'une province s'occupe déjà activement du rétablissement ou de la protection d'une espèce de poisson d'eau douce.

5.1.13 Seulement 10 p. 100 des espèces relevant de la compétence du gouvernement fédéral dans le bassin ont des populations stables ou à la hausse; pour les 90 p. 100 restants, les tendances sont soit à la baisse, soit non déclarées. Les plans et mesures de rétablissement ne sauraient garantir le rétablissement d'une espèce. Les plans ne sont pas contraignants; et les équipes de rétablissement n'ont pas l'autorité voulue pour en assurer la mise en œuvre.

5.1.14 Le gouvernement fédéral est conscient de la nécessité d'une législation fédérale sur les espèces en péril. Cependant, remplir les engagements d'adopter une telle loi constitue encore un défi. En 1997, la *Loi canadienne sur la protection des espèces en péril* proposée est morte au feuilleton à l'annonce de l'élection fédérale, tout comme, en 2000, le projet de loi C-33 (*Loi sur les espèces en péril*), à l'annonce de l'élection fédérale de l'automne de cette année-là. En février 2001, le projet de loi C-5 (version révisée de la *Loi* proposée) a été déposé à la Chambre des communes.

5.1.15 Dans son budget de février 2000, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il allait financer, à raison de 180 millions de dollars sur 5 ans, un nouveau programme pour les espèces en péril, comprenant des initiatives d'intendance. Malgré cet accroissement important des fonds, les ministères et les organismes fédéraux participant au programme craignent de graves lacunes.

5.1.16 L'information que les rapports sur les mesures de rétablissement fournissent n'est ni complète ni uniforme. Cependant, le gouvernement fédéral a élaboré un ensemble détaillé d'indicateurs de rendement pour son nouveau programme des espèces en péril. Si les progrès mesurés par les indicateurs sont présentés de façon rigoureuse, il y aura amélioration notable de la situation actuelle en matière de rapports.

5.1.17 **Les milieux humides.** Le gouvernement fédéral a participé à la restauration et à la protection des milieux humides. Ces activités sont encourageantes, mais l'information sur l'état actuel des milieux humides est insuffisante pour déterminer si la situation s'améliore ou empire. Environnement Canada et Pêches et Océans participent à des initiatives visant à améliorer l'information sur les milieux humides dans les régions des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

5.1.18 Les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs sont des ressources biologiques importantes sous la responsabilité d'Environnement Canada. Dans le bassin, la plupart des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs comportent des milieux humides, certains d'entre eux présentant une importance internationale. Cependant, ce ministère n'a ni les ressources humaines ni les ressources financières pour bien les gérer. La plupart des plans de gestion pour les réserves nationales de faune n'ont pas été actualisés depuis le début ou le milieu des années 1980. Il

n'y a qu'une surveillance limitée de l'accès du public à ces réserves et de l'utilisation que celui-ci en fait, et les études scientifiques que le gouvernement fédéral y a menées sont limitées. En outre, Environnement Canada n'assure pas suffisamment la conformité à sa réglementation en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* et de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, en ce qui a trait aux réserves nationales de faune et aux refuges d'oiseaux migrateurs.

5.1.19 Aucun ministère ni aucun organisme fédéral ne sont en particulier officiellement responsables des milieux humides. Le fait de désigner un ministère ou un organisme directeur permettrait d'assurer une meilleure reddition de comptes aux chapitres de la surveillance, de l'évaluation et de l'établissement de rapports sur les activités fédérales concernant les milieux humides.

5.1.20 **Intendance.** Étant donné le peu de terres qu'il possède dans le bassin, le gouvernement fédéral doit influer sur ce qui se passe sur les terres qui ne lui appartiennent pas. À cette fin, il a fait de l'intendance l'une des trois priorités de sa stratégie nationale de protection des espèces en péril.

5.1.21 Ainsi, il met en œuvre une quinzaine de programmes et d'initiatives appuyant l'intendance; ceux-ci offrent un soutien et des incitatifs financiers, des récompenses et des marques de reconnaissance, ainsi que des services d'éducation et de sensibilisation. Cependant, le gouvernement fédéral n'a pas de stratégie uniforme d'intendance pour exécuter ces programmes. Une telle stratégie permettrait de faire en sorte que les programmes individuels aient des buts complémentaires, et les rapports sur les résultats de ces efforts pourraient montrer une certaine cohérence.

5.1.22 Le rendement des projets d'intendance financés par le gouvernement fédéral est mesuré et fait l'objet de rapports, mais on fait peu état de leurs résultats à long terme. En outre, le gouvernement fédéral ne fait pas de rapport sommaire présentant les efforts déployés, leurs coûts et les résultats obtenus. On fait également peu état des pertes d'habitats et du poids de ces pertes par rapport aux gains obtenus par les projets d'intendance. Il devient donc difficile de déterminer les avantages nets des projets d'intendance et d'évaluer si la situation des habitats dans le bassin s'améliore ou se détériore.

Nos recommandations

5.1.23 Nos constatations mettent en évidence la nécessité d'améliorer les informations de base, d'établir plus clairement les rôles et engagements ainsi que les stratégies, et d'améliorer les rapports sur les tendances et les résultats.

5.1.24 Le gouvernement fédéral devrait recueillir de meilleures informations de base sur les espèces et les espaces en péril, et ce de la façon suivante :

- Environnement Canada, Pêches et Océans et l'Agence Parcs Canada, avec un apport d'autres ministères et organismes fédéraux propriétaires de terres, devraient établir un inventaire détaillé de toutes les espèces en péril sous leur compétence, y compris celles présentes sur les terres fédérales du bassin. Ils devraient rendre cet inventaire accessible au public, dans la mesure où l'information ne compromet pas la protection des espèces.

- Environnement Canada devrait évaluer de façon exhaustive l'état environnemental et la gestion des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs dans le bassin.

5.1.25 Le gouvernement fédéral devrait définir les responsabilités et les engagements, et établir des stratégies pour les espèces et les espaces en péril, de la façon suivante :

- Environnement Canada, Pêches et Océans et l'Agence Parcs Canada devraient veiller à ce que les stratégies de rétablissement élaborées pour des espèces en péril soient pleinement mises en œuvre dans un laps de temps donné. Ils devraient réévaluer la suffisance du financement des mesures de rétablissement et des mesures préventives, et prendre des engagements clairs correspondant au financement offert.
- Pêches et Océans devrait, en consultant d'autres parties, clarifier son rôle et prendre des engagements clairs concernant le rétablissement des espèces de poisson d'eau douce en péril.
- Le gouvernement fédéral, conseillé par le Forum fédéra' sur les milieux humides, devrait choisir un ministère directeur pour la surveillance et l'évaluation des activités fédérales relatives aux milieux humides, ainsi que pour la réalisation des rapports sur ces activités.
- Environnement Canada devrait élaborer une stratégie pour assurer une gestion efficace des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs dans le bassin.
- Environnement Canada, avec la participation d'autres organismes fédéraux, devrait élaborer une stratégie fédérale pour tous les programmes fédéraux d'intendance visant les habitats dans le bassin.

5.1.26 Pour améliorer les rapports au Parlement et à la population sur la situation des espèces et des espaces en péril, sur les tendances, de même que sur les cibles et les résultats des programmes de protection et de rétablissement de ces espèces, le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que les points suivants soient mis en œuvre :

- Le ministère directeur pour les milieux humides devrait ajouter, dans ses rapports sur les milieux humides du bassin, des informations sur le financement par le gouvernement fédéral des activités visant la conservation de ces milieux, leur état et les tendances connexes.
- Environnement Canada devrait régulièrement faire rapport au public sur la situation des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs du bassin. Ces rapports traiteraient notamment des domaines suivants : état de la santé environnementale des réserves et des refuges, accès du public et utilisation faite par celui-ci, recherches scientifiques, et activités d'application de la législation.
- Environnement Canada, avec la participation d'autres ministères et organismes fédéraux, devrait produire un rapport annuel couvrant toutes les activités fédérales relatives à l'intendance des habitats dans le bassin. Ce rapport devrait faire état des progrès dans l'atteinte des

cibles, de la situation des habitats et des tendances afférentes, ainsi que des résultats prévus à long terme, de sorte que l'avantage net des programmes d'intendance fédéraux puisse être déterminé.

(Les réponses des ministères se trouvent dans le sommaire.)

5.2 Protection et rétablissement des espèces en péril

L'enjeu

5.2.1 Les espèces en péril sont de bons indicateurs de l'état des habitats et de la santé de l'environnement. Les espèces en péril agissent en quelque sorte comme les canaris qu'on emportait dans les mines de charbon. Il y a près de 160 espèces en péril dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, soit plus de 40 p. 100 de toutes les espèces en péril au Canada (mai 2001).

5.2.2 Divers végétaux, mammifères et espèces aquatiques contribuent à maintenir la santé et l'intégrité de l'environnement. La disparition d'une ou deux espèces clés, essentielles au bon fonctionnement d'un écosystème, peut perturber gravement celui-ci. Un écosystème dans lequel les pertes d'espèces s'additionnent peut devenir fragile et incapable de s'adapter au changement. La perte d'une ou deux espèces peut sembler sans grande importance, mais l'accumulation de ces disparitions au fil des ans dégrade la nature et, ultimement, la qualité de vie des Canadiens.

5.2.3 **La destruction et la détérioration d'habitats ont mis en péril de nombreuses espèces.** La chasse excessive, la surpêche, la pollution de l'air et de l'eau et les espèces envahissantes ont toutes mis des espèces en péril. La destruction ou la détérioration d'habitats demeure toutefois la menace la plus importante. Par exemple, la coupe de bois encore pratiquée dans la forêt carolinienne du sud de l'Ontario a contribué à faire figurer le moucherolle vert (un oiseau chanteur forestier) sur la liste des espèces en voie de disparition. En outre, la destruction de milieux humides dans le bassin a aussi contribué au déclin d'espèces comme le râle élégant (un oiseau des marais) et le crotale massassauga de l'Est.

5.2.4 La liste des espèces en péril est dressée par le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC). Ce comité classe ces espèces, selon l'importance de leur risque de disparition, dans un ensemble de catégories allant de celle des espèces préoccupantes à celle des espèces disparues.

Le rôle du gouvernement fédéral

5.2.5 Certains ministères et organismes fédéraux, particulièrement Environnement Canada, Pêches et Océans, et l'Agence Parcs Canada administrent des programmes qui visent à sensibiliser davantage le public aux espèces et aux espaces en péril, à promouvoir l'intendance, à conserver et à protéger les habitats et à rétablir les espèces en péril. Environnement Canada fournit un secrétariat au COSEPAC et au programme Rétablissement des espèces canadiennes en péril (RESCAPÉ).

5.2.6 À l'heure actuelle, il n'existe pas de loi fédérale établissant les responsabilités du gouvernement fédéral en matière de protection et de rétablissement des espèces en péril. Cependant, le gouvernement est responsable des espèces d'oiseaux migrateurs énumérées dans la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, des mammifères marins et des espèces halieutiques, et d'autres espèces (plantes, amphibiens, reptiles, etc.) présentes sur les terres fédérales. Les gouvernements provinciaux sont responsables des espèces se trouvant en dehors des terres fédérales ainsi que

des oiseaux migrateurs non couverts par la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*.

5.2.7 En 1996, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont signé l'Accord national pour la protection des espèces en péril. Ils ont convenu d'élaborer des plans de rétablissement pour les espèces en voie de disparition relevant de leur compétence, dans l'année suivant le classement de ces espèces par le COSEPAC, et, dans le cas des espèces menacées, dans les deux années suivant leur classement. Ils ont aussi convenu de mettre en œuvre ces plans de rétablissement en temps opportun. Le processus national de rétablissement est coordonné par le conseil fédéral-provincial-territorial canadien de conservation des espèces en péril, créé en vertu de l'Accord national.

5.2.8 Les plans de rétablissement sont importants pour l'organisation et l'orientation des efforts de rétablissement. Ils fixent les objectifs, définissent les actions à entreprendre et précisent à qui incombe la responsabilité de ces actions (le gouvernement fédéral ou un gouvernement provincial, ou encore des organisations non gouvernementales). L'élaboration d'un plan de rétablissement pour une espèce en péril comporte les étapes suivantes : la mise sur pied des équipes de rétablissement, la coordination des activités de rétablissement, ainsi que le suivi et la présentation des résultats.

5.2.9 Le projet de loi intitulé *Loi sur les espèces en péril* rendrait Environnement Canada responsable de la protection et du rétablissement des oiseaux migrateurs en péril et des espèces en péril se trouvant sur les terres fédérales (ailleurs que dans les parcs nationaux). L'Agence Parcs Canada serait responsable de la protection et du rétablissement des espèces en péril dans les parcs nationaux, et Pêches et Océans, des espèces aquatiques. En vertu de la *Loi*, dès qu'une espèce est inscrite sur la liste des espèces menacées, en voie de disparition ou disparues du Canada, il serait automatiquement interdit de tuer ou de blesser cette espèce, ou de détruire son habitat, lorsqu'elle relève de la compétence fédérale. La *Loi* prévoirait également un moyen de protéger les espèces lorsqu'elles ne relèvent pas de la compétence fédérale. Ainsi, s'il juge qu'une espèce inscrite n'est pas protégée par la législation provinciale ou territoriale, le ministre de l'Environnement devrait recommander que le gouverneur en conseil décrète des interdictions.

5.2.10 La législation proposée inclurait aussi les dispositions de l'Accord national qui concernent l'élaboration des plans de rétablissement, rendant ces derniers obligatoires. Cependant, elle ne rendrait pas la mise en œuvre de ces plans obligatoire.

Questions posées lors de la vérification

5.2.11 Le gouvernement fédéral remplit-il ses engagements en ce qui a trait à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans de rétablissement, ainsi qu'à l'adoption d'une législation fédérale sur les espèces en péril? Les efforts fédéraux de rétablissement des espèces en péril sont-ils bien gérés? Les activités de rétablissement sont-elles fructueuses?

Le contexte

Le saviez vous?

- Nombre d'espèces en péril dans le bassin en mai 2001 : **157**
- Nombre d'entre elles qui sont menacées ou en voie de disparition : **83**
- Nombre d'espèces menacées ou en voie de disparition relevant du fédéral : **50**
- Pourcentage de ces espèces qui font l'objet d'un plan de rétablissement : **54 %**
- Pourcentage de ces espèces dont les populations sont stables ou en hausse : **10 %**
- Somme affectée par le gouvernement fédéral aux activités de rétablissement des espèces en péril et à l'intendance de l'habitat dans le bassin en 2000-2001 : **2,7 millions de dollars**

Somme dépensée annuellement à la fin des années 1990 : **1 million de dollars**

Somme dépensée annuellement au début des années 1990 : **250 000 $**

- Somme affectée par le gouvernement fédéral aux programmes de rétablissement des espèces en péril dans l'ensemble du Canada, dans le cadre de Rétablissement des espèces canadiennes en péril, entre 1988 et 2000 : **9,2 millions de dollars**
- Nombre d'employés fédéraux travaillant à ces programmes : **213**
- Nombre de plans de rétablissement nationaux élaborés dans les 12 dernières années, incluant 5 plans pour des écosystèmes : **52**
- Somme que le gouvernement fédéral prévoit affecter aux programmes de rétablissement des espèces en péril au Canada de 2000 à 2005 : **180 millions de dollars**
- Nombre de nouveaux plans de rétablissement qu'il prévoit élaborer dans l'ensemble du Canada : **101**
- Nombre de mesures de rétablissement connexes qu'il prévoit mettre en œuvre dans l'ensemble du Canada : **48**

Les plans de rétablissement sont incomplets ou absents

5.2.12 Depuis 1988, la plupart des activités de rétablissement menées au Canada sont coordonnées par le comité du Rétablissement des espèces canadiennes en péril (RESCAPÉ). Ce comité, qui a mis l'accent sur les espèces terrestres, comprend les directeurs des services fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la faune, de même que des représentants de trois organismes nationaux de conservation. Depuis la signature de l'Accord national pour la protection des espèces en péril, en 1996, RESCAPÉ est resté en transition. Il a restructuré son approche visant à coordonner les activités de rétablissement et s'est élargi pour inclure d'autres espèces.

5.2.13 De 1988 à 2000, RESCAPÉ a approuvé 22 plans de rétablissement nationaux, dont 5 pour des espèces du bassin. À la fin de 2000, 30 autres plans (notamment 5 plans pour des écosystèmes) étaient en cours d'élaboration, dont 16 portent sur des espèces du bassin. Les 21 plans visant le bassin couvrent 35 des 83 espèces menacées ou en voie de disparition qu'on y trouve (soit 42 p. 100).

5.2.14 Il y a dans le bassin 50 espèces relevant du fédéral et qui sont menacées ou en voie de disparition; pour 23 (46 p. 100) d'entre elles, aucun plan de rétablissement n'avait été élaboré en 2000. Il s'agit là d'estimations sommaires car il n'existe pas d'inventaire complet des espèces qui vivent sur les terres fédérales.

5.2.15 Les dix espèces d'oiseaux migrateurs en voie de disparition ou menacées relevant du fédéral dans le bassin font l'objet d'un plan de rétablissement. Cependant, en 2000, 6 de ces plans n'en étaient qu'à l'état d'ébauche ou devaient être mis à jour.

5.2.16 On trouve sur les terres fédérales 31 espèces en péril. En 2000, 13 d'entre elles (42 p. 100) faisaient l'objet d'un plan de rétablissement.

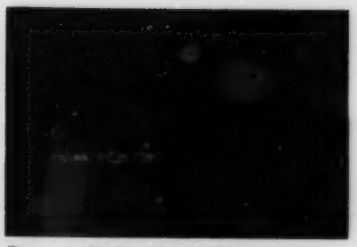
5.2.17 Des neuf espèces de poissons d'eau douce en voie de disparition ou menacées relevant du fédéral dans le bassin, quatre font l'objet d'un plan de rétablissement. Un seul plan a été achevé. Cette situation s'explique en partie par le fait que par le passé, Pêches et Océans ne s'occupait pas des espèces en péril de poissons d'eau douce dans le bassin, ou n'avait pas engagé le personnel ou les experts nécessaires pour mener des activités de rétablissement.

5.2.18 Cependant, au cours des deux dernières années, Pêches et Océans a accru ses activités de rétablissement des poissons d'eau douce en péril dans le bassin. Par exemple, en 2000, le Ministère a participé au programme de rétablissement de l'écosystème de Sydenham River. Cet écosystème (situé dans le sud-ouest de l'Ontario) abrite 12 espèces de poissons et de moules qui sont menacées, en voie de disparition ou préoccupantes.

5.2.19 Vu sa participation de plus en plus importante au rétablissement des espèces en péril et aux programmes de rétablissement des écosystèmes, Pêches et Océans devra clarifier son rôle en regard de celui des provinces. Ce sera surtout important lorsqu'une province aura déjà pris des mesures pour

rétablir ou protéger une espèce de poisson d'eau douce. Dans le cadre de cette clarification, il faudra entre autres déterminer qui aura la responsabilité et l'obligation de rendre compte pour la préparation et la mise en œuvre des plans de rétablissement, la surveillance des mesures de rétablissement et les rapports sur les résultats. (On trouvera une discussion plus poussée sur le rôle de Pêches et Océans dans le bassin à la section 6.5.)

5.2.20 On peut s'attendre à ce que le nombre d'espèces du bassin relevant de la compétence du fédéral change dans le futur, à mesure que le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada évaluera de nouvelles espèces et les inscrira sur sa liste. Le nombre de plans de rétablissement devrait augmenter grâce aux mesures de rétablissement à venir.



Faucons pèlerins dans la réserve nationale de faune de Cap-Tourmente. Après avoir été considérée comme étant en voie de disparition, cette espèce a été reclassée en 1999 dans une catégorie de risque inférieur, à savoir celle des espèces menacées.

Les efforts de rétablissement ont donné des résultats mitigés

5.2.21 Malgré les efforts directs et les contributions financières du gouvernement fédéral, 40 p. 100 des espèces menacées ou en voie de disparition relevant du fédéral dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent continuent de décliner, et seulement 10 p. 100 ont des effectifs stables ou en hausse. Pour ce qui est des 50 p. 100 restants, les tendances des populations n'ont pas été établies.

5.2.22 Nous reconnaissons que le succès des mesures de rétablissement dépend de nombreux facteurs, dont certains échappent au contrôle du gouvernement fédéral. La perte ou la détérioration d'habitat qu'ont subies maintes espèces en péril ne sauraient être renversées du jour au lendemain. Il faut également prendre en compte l'état des connaissances en ce qui a trait aux dangers qui menacent les espèces, et la capacité de les surmonter.

5.2.23 Le succès des mesures de rétablissement repose également sur la participation de nombreuses parties, notamment le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les organisations non gouvernementales, l'industrie et les propriétaires fonciers. Convaincre ces parties et coordonner leurs efforts peuvent ralentir le processus de rétablissement. De plus, les plans de rétablissement ne sont pas contraignants; l'organisme directeur et les équipes chargées des mesures de rétablissement ne disposent donc pas des pouvoirs nécessaires pour veiller à la mise en application de ces plans.

5.2.24 Cela mis à part, nous avons observé, dans l'approche du gouvernement fédéral face au rétablissement des espèces, des aspects qui, à notre avis, contribuent à l'obtention de résultats mitigés. Parmi ces facteurs, mentionnons : l'absence d'inventaire complet des espèces, le besoin de clarifier l'attribution du rôle de direction et, jusqu'à tout récemment, des mesures de rétablissement qui n'étaient pas pourvues de ressources suffisantes, ainsi que des mécanismes inadéquats pour l'établissement des priorités et les examens internes.

5.2.25 Certains succès ont été obtenus. Par exemple, le faucon pèlerin (présent non seulement dans le bassin mais aussi d'un bout à l'autre du Canada) a vu en 1999 son statut passer de celui d'espèce en voie de disparition à celui d'espèce menacée. La paruline orangée (un oiseau migrateur fréquentant des terres fédérales), bien qu'étant passée d'espèce

vulnérable à espèce en voie de disparition en 1996, montre depuis peu des signes de rétablissement — la population d'adultes est passée de 20 en 1996 à 46 en 1999. En outre, les efforts de rétablissement ont amélioré les connaissances scientifiques sur le béluga et son habitat et ont accru la sensibilisation du public aux espèces en péril (voir l'étude de cas intitulée Le béluga du Saint-Laurent — Rétablissement d'une espèce en péril). Enfin, la situation de trois espèces végétales en péril qui poussent sur les terres fédérales est stable ou s'améliore. Malgré les succès obtenus, ces espèces demeurent toutefois menacées de disparition au Canada.

Les rapports sur les activités de rétablissement sont incomplets et manquent d'homogénéité

5.2.26 Nous avons examiné les rapports d'étape des programmes « vedettes » mis en œuvre dans le bassin — Grands Lacs 2000 et Saint-Laurent Vision 2000. Nous avons aussi examiné des rapports nationaux produits par le comité RESCAPÉ. Nous avons constaté que ces rapports fournissent des informations incomplètes et non homogènes sur :

- l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans de rétablissement et les types d'activités de rétablissement en cours;
- les effectifs estimés des espèces et les tendances des populations;
- l'état des habitats des espèces en péril.

Le gouvernement fédéral n'a pas encore adopté de loi sur les espèces en péril

5.2.27 Le gouvernement fédéral s'est engagé plusieurs fois à adopter une loi sur les espèces en péril. Le fait de respecter ces engagements constitue encore un défi; le gouvernement a tenté de le faire à deux reprises. En 1997, la *Loi canadienne sur la protection des espèces en péril* proposée est morte au feuilleton à l'annonce de l'élection fédérale, tout comme, en 2000, le projet de loi C-33 (*Loi sur les espèces en péril*), à l'annonce de l'élection fédérale de l'automne de cette année-là. Le projet de loi C-5 (version révisée de la *Loi* proposée) a été déposé à la Chambre des communes en février 2001.

Les nouvelles initiatives fédérales en cours ne combleront pas toutes les lacunes

5.2.28 Dans son budget de février 2000, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il allait financer, à raison de 180 millions de dollars sur 5 ans, un nouveau programme pour les espèces en péril (comprenant des initiatives d'intendance). Ce financement est d'environ neuf fois supérieur au montant que le gouvernement a affecté de 1988 à 2000 au rétablissement des espèces en péril, dans le cadre de RESCAPÉ. Ces nouveaux fonds devraient accroître les compétences et connaissances scientifiques en matière d'espèces en péril, améliorer le classement de ces espèces, et permettre l'élaboration de stratégies de rétablissement pour une centaine d'espèces en péril relevant du gouvernement fédéral.

5.2.29 Dans le cadre de ce financement, le gouvernement fédéral prévoit allouer à Environnement Canada, à Pêches et Océans et à l'Agence Parcs Canada, 2,7 millions de dollars pour des activités de rétablissement des

espèces en péril et d'intendance de l'habitat dans le bassin durant l'exercice 2000-2001. Le financement servira, au cours des cinq prochaines années, à faire adopter la loi fédérale sur les espèces en péril (2 millions de dollars), à renforcer le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (10 millions de dollars), à développer le soutien institutionnel au programme

Le béluga du Saint-Laurent : Rétablissement d'une espèce en péril

Lieu. Durant l'été, la population de bélugas du Saint-Laurent occupe un tronçon du fleuve de 160 km s'étendant de part et d'autre de l'embouchure du Saguenay, depuis Saint-Jean-Port-Joli jusqu'à Forestville. Durant l'hiver, les bélugas sont également présents dans le golfe.

Statut. En 1983, le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) a établi que la population de bélugas était en voie de disparition, étant donné son déclin continu et important. Le statut de cette population a été réexaminé en 1997, mais est demeuré inchangé.

Raisons du déclin. Le béluga a commencé à décliner en grande partie à cause de la chasse. De 1880 à 1950, période où cette chasse pratiquée depuis 400 ans a été particulièrement intense, environ 15 000 bélugas ont été abattus dans le Saint-Laurent. Aujourd'hui, on pense que la croissance de la population est freinée par les contaminants, le trafic maritime (dont celui lié à l'observation récréative des baleines), la modification de l'habitat due à la construction de barrages sur les affluents du fleuve, par exemple. Étant donné son petit nombre dans le fleuve et son faible taux de reproduction, cette population est vulnérable aux déversements d'hydrocarbures et aux éclosions d'infections virales. En outre, on considère que le changement climatique constitue une menace à long terme.

Tendances de la population On estime actuellement la population de bélugas du Saint-Laurent à 1 000 animaux, selon les données des méthodes de dénombrement les plus récentes. Des estimations effectuées en 1988 donnaient une population d'environ 900 têtes. Selon les responsables du plan de rétablissement, les résultats ne sont pas statistiquement assez significatifs pour indiquer un changement de population. Une récente étude de l'ADN indique que cette population présente une faible variation génétique, ce qui pourrait en ralentir le rétablissement. On devra poursuivre la surveillance de la population durant un certain temps avant qu'une tendance puisse être confirmée.

Réalisations. Un élément important dans le rétablissement du béluga a été la création du *Règlement sur la protection du béluga* de la *Loi sur les pêcheries* (1979), qui interdisait de chasser, de tuer, de pourchasser et de déranger délibérément les bélugas. Les efforts continus de protection et de rétablissement ont entraîné un enrichissement des connaissances scientifiques sur l'espèce et son habitat, une sensibilisation accrue du public, la création du parc marin Saguenay-Saint-Laurent, et une réduction des contaminants se déversant dans le fleuve. De nombreux partenaires ont participé aux efforts de rétablissement, dont Pêches et Océans, l'Agence Parcs Canada, Environnement Canada, le Fonds mondial pour la nature, le Groupe de recherche et d'éducation sur les mammifères marins (GREMM), l'Institut national d'écotoxicologie du Saint-Laurent, l'Université du Québec à Montréal, l'Université Dalhousie, l'Université McMaster et Alcan inc.

Défis. Le plan de rétablissement n'est pas contraignant, c'est-à-dire que l'équipe de rétablissement ne dispose d'aucun pouvoir lui permettant d'assurer l'application du plan. Le succès des efforts de rétablissement dépend des ressources disponibles et de la bonne volonté des personnes concernées. Le rétablissement du béluga exigera une surveillance et un financement à long terme. Malheureusement, les efforts de rétablissement menés depuis 1988 ont reposé principalement sur un financement précaire à renouveler chaque année.

espèces en péril et d'intendance de l'habitat dans le bassin durant l'exercice 2000-2001. Le financement servira, au cours des cinq prochaines années, à faire adopter la loi fédérale sur les espèces en péril (2 millions de dollars), à renforcer le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (10 millions de dollars), à développer le soutien institutionnel au programme

Le béluga du Saint-Laurent — Rétablissement d'une espèce en péril

Lieu. Durant l'été, la population de bélugas du Saint-Laurent occupe un tronçon du fleuve de 160 km s'étendant de part et d'autre de l'embouchure du Saguenay, depuis Saint-Jean-Port-Joli jusqu'à Forestville. Durant l'hiver, les bélugas sont également présents dans le golfe.

Statut. En 1983, le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) a établi que la population de bélugas était en voie de disparition, étant donné son déclin continu et important. Le statut de cette population a été réexaminé en 1997, mais est demeuré inchangé.

Raisons du déclin. Le béluga a commencé à décliner en grande partie à cause de la chasse. De 1880 à 1950, période où cette chasse pratiquée depuis 400 ans a été particulièrement intense, environ 15 000 bélugas ont été abattus dans le Saint-Laurent. Aujourd'hui, on pense que la croissance de la population est freinée par les contaminants, le trafic maritime (dont celui lié à l'observation récréative des baleines), la modification de l'habitat due à la construction de barrages sur les affluents du fleuve, par exemple. Étant donné son petit nombre dans le fleuve et son faible taux de reproduction, cette population est vulnérable aux déversements d'hydrocarbures et aux éclosions d'infections virales. En outre, on considère que le changement climatique constitue une menace à long terme.

Tendances de la population On estime actuellement la population de bélugas du Saint-Laurent à 1 000 animaux, selon les données des méthodes de dénombrement les plus récentes. Des estimations effectuées en 1988 donnaient une population d'environ 900 têtes. Selon les responsables du plan de rétablissement, les résultats ne sont pas statistiquement assez significatifs pour indiquer un changement de population. Une récente étude de l'ADN indique que cette population présente une faible variation génétique, ce qui pourrait en ralentir le rétablissement. On devra poursuivre la surveillance de la population durant un certain temps avant qu'une tendance puisse être confirmée.

Réalisations. Un élément important dans le rétablissement du béluga a été la création du *Règlement sur la protection du béluga* de la *Loi sur les pêcheries* (1979), qui interdisait de chasser, de tuer, de pourchasser et de déranger délibérément les bélugas. Les efforts continus de protection et de rétablissement ont entraîné un enrichissement des connaissances scientifiques sur l'espèce et son habitat, une sensibilisation accrue du public, la création du parc marin Saguenay-Saint-Laurent, et une réduction des contaminants se déversant dans le fleuve. De nombreux partenaires ont participé aux efforts de rétablissement, dont Pêches et Océans, l'Agence Parcs Canada, Environnement Canada, le Fonds mondial pour la nature, le Groupe de recherche et d'éducation sur les mammifères marins (GREMM), l'Institut national d'écotoxicologie du Saint-Laurent, l'Université du Québec à Montréal, l'Université Dalhousie, l'Université McMaster et Alcan inc.

Défis. Le plan de rétablissement n'est pas contraignant, c'est-à-dire que l'équipe de rétablissement ne dispose d'aucun pouvoir lui permettant d'assurer l'application du plan. Le succès des efforts de rétablissement dépend des ressources disponibles et de la bonne volonté des personnes concernées. Le rétablissement du béluga exigera une surveillance et un financement à long terme. Malheureusement, les efforts de rétablissement menés depuis 1988 ont reposé principalement sur un financement précaire à renouveler chaque année.

national des espèces en péril (15 millions de dollars), à financer le nouveau Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril (45 millions de dollars), à continuer de financer les programmes actuels d'Environnement Canada, de Pêches et Océans et de l'Agence Parcs Canada pour les espèces relevant du fédéral (95 millions de dollars), et à établir un fonds interministériel pour le rétablissement des espèces en péril (13 millions de dollars).

5.2.30 Malgré cet accroissement important des fonds, les ministères et organismes fédéraux participant au programme craignent que de graves lacunes ne subsistent. Par exemple, il se pourrait qu'on n'élabore pas des stratégies de rétablissement pour toutes les espèces relevant du fédéral, et que la moitié des stratégies élaborées ne soient pas mises en œuvre (ou le soient seulement partiellement). De plus, le financement restreint des mesures préventives limitera la capacité du gouvernement fédéral de protéger les espèces préoccupantes contre le risque de disparition. En outre, Agriculture et Agroalimentaire Canada a déclaré craindre que les nouvelles initiatives ne répondent pas au besoin d'augmenter les travaux scientifiques sur la biosystématique et la taxonomie, qui permettront d'identifier et classer les espèces en péril et d'élaborer des indicateurs valables des tendances de population (en particulier pour les insectes, les arachnides et les champignons).

On s'attend à une amélioration pour ce qui est de la présentation des résultats

5.2.31 Environnement Canada, Pêches et Océans et l'Agence Parcs Canada ont préparé un cadre de gestion conjointe qui définit leurs rôles et responsabilités. Ce cadre établit aussi les mécanismes d'évaluation et de présentation des progrès réalisés. Ainsi, il y aura préparation de rapports d'étape annuels qui seront présentés au Parlement, de rapports annuels sur le rétablissement des espèces, de rapports sur le Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril et sur le fonds interministériel pour le rétablissement des espèces en péril, d'un rapport quinquennal sur la situation de la faune, et d'une évaluation quinquennale.

5.2.32 L'évaluation quinquennale prévue est particulièrement importante, car aucune évaluation formelle des efforts du gouvernement fédéral en matière de rétablissement des espèces en péril n'a encore été entreprise. Cependant, on n'a pas prévu à l'intérieur de la période de cinq années la réalisation d'une évaluation intérimaire qui viserait à améliorer la conception et la mise en œuvre du programme des espèces en péril dans son ensemble. Ce type d'évaluation indiquerait assez tôt à la haute direction ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, et, le cas échéant, si des moyens plus innovateurs et rentables pourraient servir à atteindre les objectifs du gouvernement fédéral.

5.2.33 Les indicateurs de rendement sont équilibrés, clairs et significatifs. Le gouvernement fédéral a élaboré un ensemble détaillé d'indicateurs de rendement pour son nouveau programme de protection des espèces en péril. Ces indicateurs sont les suivants : tendances des effectifs des espèces en voie de disparition ou menacées, pourcentage des espèces en voie de disparition ou

menacées relevant du fédéral et qui font l'objet d'une stratégie de rétablissement, nombre d'activités de rétablissement entreprises, progrès dans l'atteinte des objectifs des stratégies de rétablissement et des plans d'action, tendances en matière de protection des habitats essentiels, et tendances en ce qui concerne les activités visant la mise en application de la législation et leurs résultats. Si les progrès mesurés par les indicateurs sont présentés de façon homogène, il y aura amélioration notable de la situation actuelle en matière de rapports.

Conclusion

5.2.34 Au cours de la dernière décennie, les efforts du gouvernement fédéral visant le rétablissement des espèces en péril ont donné des résultats mitigés. Grâce au nouveau programme de protection des espèces en péril, les fonds consacrés à la protection et au rétablissement des espèces s'accroîtront et les activités de rétablissement devraient s'améliorer de façon importante.

5.2.35 En théorie, lorsqu'on a établi scientifiquement qu'une espèce était en péril, le processus de rétablissement est plutôt simple. Un organisme directeur est choisi, un plan de rétablissement est élaboré, les activités du plan sont menées par les divers intervenants, les résultats sont mesurés, puis le plan est corrigé au besoin. Dans la pratique, les choses sont plus compliquées, car le processus scientifique est ardu. Dans certains cas, on doit clarifier l'attribution du rôle de direction; l'organisme directeur ne peut forcer les partenaires récalcitrants à agir; et, jusqu'à récemment, les activités de rétablissement manquaient de ressources et les résultats étaient mesurés et présentés de façon inadéquate.

5.2.36 Le gouvernement fédéral a dressé une liste préliminaire des espèces en péril sous sa compétence, mais il n'a pas établi l'inventaire complet de toutes ces espèces.

5.2.37 Vu sa participation de plus en plus importante au rétablissement des espèces en péril, Pêches et Océans devra clarifier son rôle en regard de celui des provinces. Ce sera surtout important lorsqu'une province a déjà pris des mesures pour rétablir ou protéger une espèce de poisson d'eau douce en péril.

5.2.38 Le gouvernement fédéral entre dans une période de transition. Celle-ci est marquée par des changements dans son programme de protection et de rétablissement des espèces en péril. Nous accueillons favorablement le cadre prévu pour la mesure des résultats du nouveau programme, mais nous pensons qu'une évaluation provisoire devrait être effectuée.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes

❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	Engagements	Résultats
	Élaborer des plans de rétablissement pour les espèces menacées ou en voie de disparition relevant du fédéral.	Le gouvernement a élaboré des plans de rétablissement pour 54 p. 100 de ces espèces.
	Obtenir des tendances de rétablissement positives pour les espèces en péril.	Il a obtenu des tendances positives pour 10 p. 100 des espèces en péril relevant de sa compétence.
	Adopter une loi fédérale sur les espèces en péril (engagement national ayant des incidences dans le bassin).	À la fin de notre vérification, un projet de loi était déposé au Parlement pour la troisième fois.
	Empêcher toute nouvelle espèce de devenir menacée et toute espèce menacée de passer à la catégorie de risque supérieur « en voie de disparition ».	En mai 2001, le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada a ajouté deux espèces du bassin à la liste des espèces en voie de disparition, et une espèce, auparavant jugée seulement préoccupante, a été reclassée parmi les espèces menacées.

Évaluer le rendement du gouvernement

❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	Forces	Faiblesses
	Le gouvernement a repéré les risques (menaces) pour les espèces en péril.	Le gouvernement n'a pas dressé l'inventaire complet des espèces en péril présentes sur les terres fédérales.
	Il a présenté ses priorités dans la stratégie nationale de protection des espèces en péril.	Il n'a pas fait de rapport sur les tendances des populations de 50 p. 100 des espèces du bassin relevant du fédéral.
	Il a utilisé divers outils dans les programmes de rétablissement.	Il n'a entrepris aucune évaluation des efforts antérieurs.
	Ses mesures du rendement pour le nouveau programme de protection des espèces en péril sont équilibrées, claires et significatives. Le gouvernement a établi des cibles pour l'élaboration des stratégies de rétablissement et la mise en œuvre des activités de rétablissement.	

Objectifs de la vérification et principales constatations

Évaluer le rendement du gouvernement		
3 Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	**Forces**	**Faiblesses**
	Le nouveau cadre de gestion conjointe pour le programme de protection des espèces en péril définit les rôles et les responsabilités. Les mécanismes prévus dans le programme pour la production des rapports sont adéquats. Le rapport sur les plans et les priorités d'Environnement Canada pour 2001-2002 indique les calendriers d'exécution, les ressources, les résultats attendus et les cibles du programme.	Pêches et Océans doit clarifier son rôle auprès de l'Ontario et du Québec. Les rapports antérieurs étaient incomplets et manquaient d'homogénéité.

5.3 La conservation des milieux humides

L'enjeu

5.3.1 Dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, les activités agricoles, l'urbanisation et le développement riverain exercent des pressions sur les milieux humides. Ces activités peuvent fragmenter, altérer, détériorer ou détruire les milieux humides. Des espèces envahissantes, telles que la carpe, la salicaire et le roseau commun, ont également des effets néfastes sur les milieux humides. Dans le sud de l'Ontario et le bassin du Saint-Laurent, plus de 70 p. 100 des milieux humides présents au tout début de la colonisation ont disparu; dans certaines régions, la proportion s'élève à 95 p. 100.

Les milieux humides figurent parmi les écosystèmes les plus productifs du bassin.

Bon nombre de milieux humides le long des rives du bassin ont disparu ou se sont détériorés depuis l'arrivée des premiers Européens.

5.3.2 Les milieux humides figurent parmi les écosystèmes les plus productifs du bassin. Ils fournissent habitat, nourriture et protection à maintes espèces. Dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, on y trouve notamment des espèces en péril, telles que la tortue molle à épines, le râle élégant (oiseau de marais), le crapaud de Fowler et la couleuvre fauve de l'Est. Les milieux humides sont également importants pour la pêche, tant commerciale que sportive, car de nombreuses espèces de poisson du bassin dépendent des milieux humides pour leur reproduction.

5.3.3 Les milieux humides peuvent améliorer la qualité de l'eau, assurer une régulation naturelle des crues, constituer des réservoirs d'eau pendant les périodes de sécheresse, alimenter les nappes d'eau souterraines et protéger les rives des dommages causés lors de tempêtes. Les milieux humides présentent aussi des avantages sur les plans récréatif et économique, car on peut y pratiquer la randonnée pédestre, l'observation d'oiseaux, le canotage, la pêche et la chasse.

Le rôle du gouvernement fédéral

5.3.4 Les milieux humides du bassin relèvent généralement des gouvernements provinciaux. Lorsqu'ils sont situés sur des terres fédérales, par exemple dans les réserves nationales de faune et les parcs nationaux, ils sont protégés par Environnement Canada et l'Agence Parcs Canada. Le gouvernement fédéral réglemente les activités de chasse dans les refuges d'oiseaux migrateurs; ceux-ci renferment une variété d'habitats, dont des milieux humides. Les refuges d'oiseaux migrateurs peuvent être la propriété

du gouvernement fédéral, de gouvernements provinciaux ou de propriétaires fonciers. Le gouvernement fédéral ne gère les habitats des refuges que lorsque ceux-ci sont situés sur des terres de la Couronne.

5.3.5 Le gouvernement fédéral veille également à éviter les pertes de milieux humides en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les pêches* ainsi qu'aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Par l'entremise de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il encourage, en offrant des avantages fiscaux, les dons de terres et les servitudes de conservation touchant les terres écologiquement sensibles, dont les milieux humides.

5.3.6 Le gouvernement fédéral octroie des fonds et fournit des conseils scientifiques dans le cadre de projets de restauration des milieux humides. Il mène aussi des campagnes de sensibilisation et des activités de vulgarisation auprès du public, participe à des projets de recherche sur les milieux humides et appuie la formation en matière de restauration et d'évaluation environnementale des milieux humides. Certains efforts de restauration des milieux humides dans le bassin sont pris en compte dans les programmes du gouvernement fédéral axés sur les écosystèmes — Grands Lacs 2000 et Saint-Laurent Vision 2000 — ainsi que dans le cadre du Plan conjoint des habitats de l'Est (du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine). Dans les Grands Lacs, les milieux humides sont restaurés conformément au Plan d'action en matière de conservation des terres humides des Grands Lacs, le premier d'une série de plans élaborés dans le cadre du Plan stratégique pour les terres humides du bassin des Grands Lacs de 1993 (il n'existe aucun plan équivalent pour le bassin du Saint-Laurent). Le gouvernement a également élaboré une politique fédérale sur la conservation des terres humides. Les administrations provinciales et locales, ainsi que des organisations non gouvernementales jouent également un rôle dans la restauration des milieux humides du bassin.

Questions posées lors de la vérification

5.3.7 Le gouvernement fédéral veille-t-il à ce que les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs soient bien gérés?

5.3.8 Sait-il dans quelle mesure il atteint ses objectifs et ses buts en matière de conservation des milieux humides dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent?

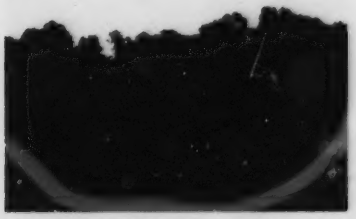
5.3.9 Le gouvernement fédéral dispose-t-il d'une quantité suffisante d'information pour prendre des décisions éclairées en matière d'activités liées aux milieux humides? Fait-il rapport des résultats des efforts qu'il déploie dans les milieux humides du bassin?

Le contexte

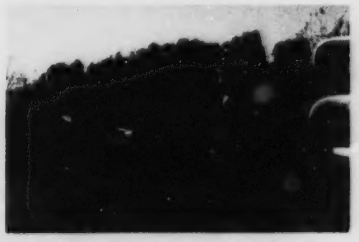
Ressources biologiques importantes dans le bassin

5.3.10 Dans la région géographique visée par la présente vérification, il y a 14 réserves nationales de faune (voir la pièce 5.2) et 21 refuges d'oiseaux migrateurs, qui couvrent plus de 22 800 hectares. Quatre des réserves de faune sont également des sites « Ramsar », donc reconnus mondialement en vertu de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine. Plusieurs

réserves nationales de faune ont également été désignées comme aires importantes de nidification d'oiseaux ou réserves de monarques. La réserve nationale de faune de Long Point est le cœur de la réserve de la biosphère de Long Point.

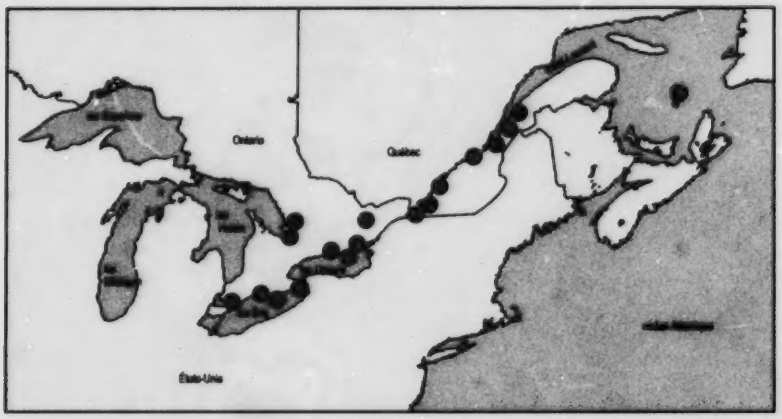


Les moyens dont Environnement Canada dispose pour faire respecter les restrictions dans les réserves nationales de faune sont limités.



Comme les ressources sont limitées, les bénévoles jouent un rôle important en fournissant des services d'interprétation de la nature dans la réserve nationale de faune du Lac Saint-François.

Pièce 5.2 Réserves nationales de faune dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent



1 Eleanor Island (ROM)
2 Wye Marsh
3 St. Clair (SR, ZICO)
4 Big Creek
5 Long Point (RB, RM, SR, ZICO)
6 Mohawk Island
7 Wellers Bay
8 Scotch Bonnet Island
9 Prince Edward Point (RM, ZICO)
10 Mississippi Lake (ROM)
11 Lac Saint-François (SR)
12 Îles de la Paix (ROM)
13 Îles de Contrecoeur
14 Cap-Tourmente (SR, ZICO)
15 Îles de l'Estuaire (ROM)*
16 Baie de l'Île-Verte (ROM, SR)*
17 Pointe-au-Père*
18 Pointe-de-l'Est*

RB Réserve de la biosphère
RM Réserve de monarques
ROM Refuge d'oiseaux migrateurs
SR Site Ramsar
ZICO Zone importante pour la conservation des oiseaux

* En dehors de la zone géographique couverte par la présente vérification.

Source : Environnement Canada, Service canadien de la faune

Les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs sont menacés

5.3.11 Le gouvernement fédéral a l'entière responsabilité des réserves nationales de faune. Or, Environnement Canada n'a ni les ressources humaines ni les ressources financières pour bien les gérer. L'état de ces milieux est donc menacé. Nous avons constaté les faiblesses suivantes dans la gestion des réserves nationales de faune par le gouvernement fédéral :

- La plupart des plans de gestion, dont ceux visant les milieux humides clés tels que Long Point, St. Clair et Lac Saint-François, n'ont pas été actualisés depuis le début ou le milieu des années 1980. Un plan de gestion typique décrit de façon générale les objectifs et les buts visés pour la réserve nationale de faune, ainsi que les plans relatifs à l'application des règlements, à la gestion biologique et aux activités de sensibilisation du public. Ces plans comprennent également des sommaires des ressources biologiques dans la réserve nationale de faune, telles que la végétation, les mammifères, les oiseaux, les reptiles, les amphibiens et les poissons.

- Environnement Canada ne dispose d'aucun inventaire complet et à jour des espèces vivant dans les réserves nationales de faune, dont les espèces en péril.

- Il y a peu de surveillance ou de rapports sur la fréquentation et l'utilisation des réserves nationales de faune par le public.

- Les études scientifiques menées par le gouvernement fédéral dans les réserves nationales de faune sont limitées. Il n'a évalué ni les pressions exercées sur ces réserves ni l'incidence de ces pressions sur l'état de l'environnement.

- Environnement Canada n'assure pas suffisamment la conformité aux règlements de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada* qui touchent les réserves nationales de faune.

- Le gouvernement fédéral risque de ne pas remplir son engagement international consistant à préserver le caractère écologique de chaque site Ramsar du bassin et à conserver leur état naturel pour les générations futures.

L'étude de cas intitulée Gestion de certaines réserves nationales de faune dans le bassin fournit des renseignements supplémentaires.

5.3.12 Nous avons les mêmes préoccupations en ce qui concerne les refuges d'oiseaux migrateurs. En particulier, Environnement Canada ne dispose d'aucun inventaire complet et à jour des espèces qui fréquentent les refuges d'oiseaux migrateurs, dont les espèces en péril. Il n'a mené aucune étude ni fait de rapports sur les pressions subies par ces refuges, et n'assure pas adéquatement la conformité aux règlements de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* qui touchent les refuges d'oiseaux migrateurs. En outre, le gouvernement fédéral n'exploite pas tout le potentiel de ces refuges désignés pour promouvoir l'intendance, puisque ceux-ci ne sont pas intégrés aux programmes d'intendance fédéraux.

Gestion de certaines réserves nationales de faune dans le bassin

La région de l'Ontario avait, en 1999-2000, un budget total d'exploitation de 83 000 $ pour 10 réserves nationales de faune, et quatre équivalents temps plein pour s'occuper de la gestion de la faune et des habitats. Une telle restriction au chapitre de l'effectif ne permet pas de gérer les 10 réserves de façon uniforme. Celles de Long Point et de St. Clair sont les seules à disposer d'employés fédéraux sur place; les autres reçoivent une visite d'Environnement Canada environ une fois par mois. En revanche, en 1979, la réserve nationale de faune de Long Point comptait à elle seule trois gardiens à temps plein, deux gardiens à temps partiel, un biologiste, un technicien de l'habitat et 12 étudiants.

La région du Québec disposait en 1999-2000 d'un budget total d'exploitation de 102 000 $ pour huit réserves nationales de faune, et cinq employés à temps plein chargés de la gestion de la faune et des habitats. Au Québec, nous avons également observé qu'Environnement Canada n'a pas la capacité de gérer efficacement toutes ses réserves nationales de faune. Par exemple, la réserve nationale de faune du Lac Saint-François, qui est un site Ramsar, a un plan de gestion qui remonte à 1986 et aucun employé fédéral ne travaille sur le site.

Étant donné que les réserves nationales de faune ont pour mandat exclusif la protection de la faune et non les utilisations récréatives, il n'y a que peu de possibilité de générer des recettes. Certaines réserves, par exemple celle de Cap-Tourmente au Québec, ont réussi à combiner protection de la faune et activités qui donnent des recettes, telles que l'éducation du public et les programmes de vulgarisation.

Plus les réserves nationales de faune sont connues, plus elles reçoivent de visiteurs, d'où les pressions accrues sur leurs milieux déjà sensibles. De plus, le statut de site Ramsar ou de zone importante pour les oiseaux entraîne une augmentation de la demande du public pour un plus grand accès à ces sites et davantage d'information (notamment sur le respect des engagements du Canada pris en vertu des ententes internationales). Le gouvernement fédéral n'a cependant pas accru les ressources de ces réserves pour mieux répondre à ces demandes.

Atteinte des objectifs fixés pour les milieux humides du bassin

5.3.13 Le gouvernement fédéral affirme que, depuis 1993, ses efforts et ceux de ses partenaires provinciaux et non gouvernementaux ont permis de créer, de remettre en valeur ou de restaurer plus de 14 100 hectares de milieux humides dans le bassin des Grands Lacs et d'en protéger plus de 4 400 autres. Cela représente 62 p. 100 de l'objectif de 30 000 hectares établi dans le Plan stratégique pour les terres humides du bassin des Grands Lacs de 1993.

5.3.14 Les engagements pris en vertu du programme Saint-Laurent Vision 2000 couvrent les habitats de la faune en général et non pas seulement les milieux humides. Ceux-ci sont toutefois inclus dans les cibles du programme visant la protection des habitats. De 1988 à 1998 (phases I et II), les partenaires qui ont participé au programme soutiennent avoir protégé 12 200 hectares d'habitat de la faune dans le bassin du Saint-Laurent (soit 200 hectares de plus que la cible visée). Dans le cadre de la phase III du programme Saint-Laurent Vision 2000 (de 1998 à 2003), les partenaires soutiennent avoir protégé 100 700 hectares d'habitat en mars 2001 (l'objectif de la phase III étant de 120 000 hectares).

5.3.15 Les cibles des programmes Grands Lacs 2000 et Saint-Laurent Vision 2000 ont été atteintes en partie grâce au financement fédéral de

Gestion de certaines réserves nationales de faune dans le bassin

La région de l'Ontario avait, en 1999-2000, un budget total d'exploitation de 83 000 $ pour 10 réserves nationales de faune, et quatre équivalents temps plein pour s'occuper de la gestion de la faune et des habitats. Une telle restriction au chapitre de l'effectif ne permet pas de gérer les 10 réserves de façon uniforme. Celles de Long Point et de St. Clair sont les seules à disposer d'employés fédéraux sur place; les autres reçoivent une visite d'Environnement Canada environ une fois par mois. En revanche, en 1979, la réserve nationale de faune de Long Point comptait à elle seule trois gardiens à temps plein, deux gardiens à temps partiel, un biologiste, un technicien de l'habitat et 12 étudiants.

La région du Québec disposait en 1999-2000 d'un budget total d'exploitation de 102 000 $ pour huit réserves nationales de faune, et cinq employés à temps plein chargés de la gestion de la faune et des habitats. Au Québec, nous avons également observé qu'Environnement Canada n'a pas la capacité de gérer efficacement toutes ses réserves nationales de faune. Par exemple, la réserve nationale de faune du Lac Saint-François, qui est un site Ramsar, a un plan de gestion qui remonte à 1986 et aucun employé fédéral ne travaille sur le site.

Étant donné que les réserves nationales de faune ont pour mandat exclusif la protection de la faune et non les utilisations récréatives, il n'y a que peu de possibilité de générer des recettes. Certaines réserves, par exemple celle de Cap-Tourmente au Québec, ont réussi à combiner protection de la faune et activités qui donnent des recettes, telles que l'éducation du public et les programmes de vulgarisation.

Plus les réserves nationales de faune sont connues, plus elles reçoivent de visiteurs, d'où les pressions accrues sur leurs milieux déjà sensibles. De plus, le statut de site Ramsar ou de zone importante pour les oiseaux entraîne une augmentation de la demande du public pour un plus grand accès à ces sites et davantage d'information (notamment sur le respect des engagements du Canada pris en vertu des ententes internationales). Le gouvernement fédéral n'a cependant pas accru les ressources de ces réserves pour mieux répondre à ces demandes.

Atteinte des objectifs fixés pour les milieux humides du bassin

5.3.13 Le gouvernement fédéral affirme que, depuis 1993, ses efforts et ceux de ses partenaires provinciaux et non gouvernementaux ont permis de créer, de remettre en valeur ou de restaurer plus de 14 100 hectares de milieux humides dans le bassin des Grands Lacs et d'en protéger plus de 4 400 autres. Cela représente 62 p. 100 de l'objectif de 30 000 hectares établi dans le Plan stratégique pour les terres humides du bassin des Grands Lacs de 1993.

5.3.14 Les engagements pris en vertu du programme Saint-Laurent Vision 2000 couvrent les habitats de la faune en général et non pas seulement les milieux humides. Ceux-ci sont toutefois inclus dans les cibles du programme visant la protection des habitats. De 1988 à 1998 (phases I et II), les partenaires qui ont participé au programme soutiennent avoir protégé 12 200 hectares d'habitat de la faune dans le bassin du Saint-Laurent (soit 200 hectares de plus que la cible visée). Dans le cadre de la phase III du programme Saint-Laurent Vision 2000 (de 1998 à 2003), les partenaires soutiennent avoir protégé 100 700 hectares d'habitat en mars 2001 (l'objectif de la phase III étant de 120 000 hectares).

5.3.15 Les cibles des programmes Grands Lacs 2000 et Saint-Laurent Vision 2000 ont été atteintes en partie grâce au financement fédéral de

projets visant les milieux humides dans le bassin. Ces contributions provenaient du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000, du programme de financement communautaire ÉcoAction et du programme Interactions communautaires. Le Programme des dons écologiques a également contribué à la conservation des milieux humides dans le bassin.

5.3.16 La contribution la plus importante du gouvernement fédéral est venue du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000, qui a accordé environ 23,9 millions de dollars à des projets de restauration des habitats entre 1990 et 1999. De cette somme, 11,6 millions de dollars, soit 48 p. 100, ont été consacrés aux projets visant les milieux humides. Les deux projets les plus importants financés par le Fonds ont été la restauration des milieux humides de Cootes Paradise et de Hamilton Harbour (7,2 millions de dollars) et de Second Marsh, à Oshawa (1,6 million de dollars).

5.3.17 La conservation des milieux humides fait également l'objet de programmes qui ne font pas partie des initiatives visant l'écosystème du bassin, notamment le Plan conjoint des habitats de l'Est (du Plan nord-américain de gestion de la sauvagine). De 1986 à 2000, le Plan conjoint a permis de protéger quelque 244 000 hectares d'habitats, principalement des milieux humides, dans le sud de l'Ontario et du Québec.

5.3.18 Les projets de restauration des milieux humides présentent l'avantage d'impliquer la collectivité, de mieux sensibiliser le public aux milieux humides et à l'environnement en général, et de favoriser une meilleure connaissance des techniques de restauration de ces milieux. Un des objectifs visés par la Politique fédérale sur la conservation des terres humides et par le Plan d'action en matière de conservation des terres humides des Grands Lacs est de sensibiliser davantage la population.

5.3.19 Les leçons importantes à retenir des projets de restauration des milieux humides sont les suivantes :

- la restauration de la diversité biologique des milieux humides qui se sont dégradés est une entreprise à long terme, qui peut être difficile à mener à bien;
- il est plus coûteux de restaurer les milieux humides que de prévenir leur détérioration;
- la surveillance à long terme est nécessaire pour déterminer l'efficacité des activités de restauration;
- la modification des comportements dans l'ensemble du bassin hydrographique d'un milieu humide est essentielle au succès à long terme des projets de restauration;
- la restauration des milieux humides est une science qui a vu le jour récemment, et elle nécessite une gestion adaptative.

Y a-t-il amélioration ou détérioration des milieux humides?

5.3.20 Bien que le gouvernement fédéral contribue à la restauration et à la protection des milieux humides dans le bassin, les tendances générales récentes demeurent inconnues. L'information dont on dispose pour certains

milieux humides est moins abondante que pour d'autres dans le bassin, et on note des lacunes importantes dans les données sur la taille, les pertes ou les gains et l'état de ces milieux. Là où des données ont été recueillies, les méthodes utilisées n'étaient pas homogènes, d'où la difficulté de comparer l'état des milieux humides des différentes régions et de dégager des tendances à ce sujet (voir la pièce 5.3).

Pièce 5.3 Y a-t-il amélioration ou détérioration des milieux humides?

Milieux humides	Pourcentage de perte	Période
Lac Supérieur	Non disponible	
St. Marys River	Aucune perte significative signalée, mais occurrence de pertes récentes	
Lac Michigan	Non disponible	
Lac Huron	Non disponible	
Severn Sound	18 % à 68 % à certains endroits	de 1951 jusqu'au début des années 1990
St. Clair River	Non disponible	
St. Clair Lake	42 %	Avant la colonisation jusqu'en 1978
Detroit River	Non disponible	
Lac Érié	Non disponible	
Pointe Pelee Marsh, Lac Érié	71 %	1880 et milieu des années 1970
Niagara River	Non disponible	
Lac Ontario	Jusqu'à 100 % à certains endroits	Avant la colonisation jusqu'en 1990
Entre Niagara et Toronto	73 % à 100 %	Avant la colonisation jusqu'en 1979
Entre Toronto et Presqu'île	32 %	Avant la colonisation jusque dans les années 1980
Entre Presqu'île et Bay of Quinte	8 %	Avant la colonisation jusque dans les années 1980
De Bay of Quinte au fleuve Saint-Laurent	43 %	Avant la colonisation jusque dans les années 1980
Fleuve Saint-Laurent (Ontario)	Non disponible	
Fleuve Saint-Laurent (Québec)	Jusqu'à 29% à certains endroits	de 1945 à 1978

milieux humides est moins abondante que pour d'autres dans le bassin, et on note des lacunes importantes dans les données sur la taille, les pertes ou les gains et l'état de ces milieux. Là où des données ont été recueillies, les méthodes utilisées n'étaient pas homogènes, d'où la difficulté de comparer l'état des milieux humides des différentes régions et de dégager des tendances à ce sujet (voir la pièce 5.3).

Pièce 5.3 Y a-t-il amélioration ou détérioration des milieux humides?

Milieux humides	Pourcentage de perte	Période
Lac Supérieur	Non disponible	
St. Marys River	Aucune perte significative signalée, mais occurrence de pertes récentes	
Lac Michigan	Non disponible	
Lac Huron	Non disponible	
Severn Sound	18 % à 68 % à certains endroits	de 1951 jusqu'au début des années 1990
St. Clair River	Non disponible	
St. Clair Lake	42 %	Avant la colonisation jusqu'en 1978
Detroit River	Non disponible	
Lac Érié	Non disponible	
Pointe Pelee Marsh, Lac Érié	71 %	1880 et milieu des années 1970
Niagara River	Non disponible	
Lac Ontario	Jusqu'à 100 % à certains endroits	Avant la colonisation jusqu'en 1990
Entre Niagara et Toronto	73 % à 100 %	Avant la colonisation jusqu'en 1979
Entre Toronto et Presqu'île	32 %	Avant la colonisation jusque dans les années 1980
Entre Presqu'île et Bay of Quinte	8 %	Avant la colonisation jusque dans les années 1980
De Bay of Quinte au fleuve Saint-Laurent	43 %	Avant la colonisation jusque dans les années 1980
Fleuve Saint-Laurent (Ontario)	Non disponible	
Fleuve Saint-Laurent (Québec)	Jusqu'à 29% à certains endroits	de 1945 à 1978

5.3.21 Par conséquent, le gouvernement ne peut pas déterminer les avantages nets de sa contribution ou du changement net de la situation des milieux humides du bassin, ni en faire état. Il se trouve ainsi dans l'impossibilité de déterminer ou d'indiquer s'il atteint l'objectif établi dans le Plan d'action en matière de conservation des terres humides des Grands Lacs, soit aucune perte nette de milieux humides riverains des Grands Lacs.

Combler les lacunes dans l'information sur les milieux humides

5.3.22 Le gouvernement fédéral participe à plusieurs initiatives visant à combler les lacunes dans l'information sur les milieux humides et à assurer une plus grande homogénéité dans la collecte des données. À titre d'exemple, Environnement Canada et Pêches et Océans font tous deux partie du regroupement pour les milieux humides des Grands Lacs (Great Lakes Wetlands Consortium). Ce regroupement, qui est dirigé par la Great Lakes Commission, un organisme binational regroupant huit États riverains des Grands Lacs et auquel l'Ontario et le Québec participent à titre de membres associés, est un partenariat à grande échelle qui vise à élaborer un programme de surveillance à long terme pour les milieux humides riverains des Grands Lacs. Environnement Canada participe également à l'établissement d'un inventaire des milieux humides des Grands Lacs qui sera accessible sur le Web.

5.3.23 Au Québec, le Centre Saint-Laurent d'Environnement Canada mène un programme visant à décrire les changements qui se sont produits dans la végétation des milieux humides le long du Saint-Laurent depuis 1980. Les chercheurs utiliseront cette information pour tenter d'identifier les causes possibles des changements, telles que la variation des niveaux d'eau, l'érosion, l'empiétement et la restauration des habitats.

5.3.24 Il sera important, dans le cadre de ces initiatives, que les méthodes utilisées pour la collecte des données soient uniformes, afin de pouvoir comparer l'état des milieux humides et les tendances connexes dans tout le bassin.

Le saviez-vous?

- Nombre de réserves nationales de faune et de refuges d'oiseaux migrateurs en Ontario et au Québec : **56**

Superficie qu'ils couvrent, de la baie James au golfe du Saint-Laurent : **environ 109 000 hectares**

Nombre de personnes qui s'en occupent à temps plein : **9**

Budget total d'exploitation et d'entretien en 1999-2000 : **185 000 $**

Budget total d'exploitation et d'entretien par hectare : **environ 2 $**

- Proportion des réserves nationales de faune ayant le statut de site Ramsar et dont le plan de gestion date du début ou du milieu des années 1980 : **75%**

- Nombre d'espèces en péril dans la réserve nationale de faune (RNF) de Long Point : **49**

Nombre dans la RNF du Lac Saint-François : **35**

Nombre dans la RNF du Cap-Tourmente : **17**

Nombre dans la RNF de St. Clair : **13**

Nombre dans la RNF de Prince Edward Point : **11**

La contribution législative est mal comprise

5.3.25 La *Loi sur les pêches* et la politique fédérale en matière d'habitat du poisson visent notamment la protection de l'habitat du poisson dans le bassin, ce qui inclut les milieux humides. Toutefois, Pêches et Océans n'a pas déterminé s'il respecte le but consistant à n'avoir aucune perte nette d'habitat du poisson, et il n'a pas évalué ses progrès en matière de protection de l'habitat du poisson. Le Ministère est en train de revoir son Programme de gestion de l'habitat du poisson, mais il est encore trop tôt pour en déterminer l'incidence sur les milieux humides.

5.3.26 Environnement Canada a conçu et distribué du matériel de formation pour montrer de quelle façon la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* s'applique aux milieux humides. Toutefois, le gouvernement fédéral a peu analysé la mesure dans laquelle cette loi avait contribué à protéger les milieux humides ou à freiner leur disparition.

Récente mise sur pied d'un forum fédéral sur les milieux humides

5.3.27 Aucun ministère ou organisme fédéral particulier n'est responsable de la surveillance, de l'évaluation et de l'établissement de rapports sur l'ensemble des activités fédérales liées aux milieux humides. Un forum fédéral vient d'être créé en vue d'élaborer une approche coordonnée qui permette d'atteindre les objectifs fédéraux en matière de conservation des milieux humides. Le forum élabore présentement un plan d'action en vue d'orienter ses activités; un volet étudierait les impacts positifs et négatifs des politiques et programmes fédéraux touchant les milieux humides.

Les rapports sur les milieux humides du bassin sont fragmentaires

5.3.28 On trouve de l'information sur les milieux humides dans divers rapports. L'information la plus complète figure dans les deux rapports d'étape préparés jusqu'à maintenant dans le cadre du Plan d'action en matière de conservation des terres humides des Grands Lacs. Ces rapports, qui sont rédigés d'une manière simple et claire, font le point sur les objectifs et les jalons fixés dans le Plan d'action, notamment sur les activités clés et les réalisations.

5.3.29 Toutefois, les rapports du Plan d'action ne couvrent qu'une partie du bassin, à savoir celle des Grands Lacs. De plus, ils omettent certains faits qui rendraient ces rapports plus complets et assureraient une plus grande transparence. Par exemple, les rapports ne mentionnent pas l'état ou les tendances des milieux humides. En outre, on n'y documente pas l'incidence de mécanismes fédéraux sur les milieux humides, notamment les dispositions de la *Loi sur les pêches* visant la protection des habitats, les évaluations environnementales et le Programme des dons écologiques. Les rapports ne présentent pas non plus les contributions financières du gouvernement fédéral aux réalisations du Plan d'action.

Le roseau commun, une espèce envahissante, présente une menace pour les milieux humides dans tout le bassin.

Les espèces envahissantes menacent les milieux humides

5.3.30 Des espèces végétales envahissantes telles que la salicaire, le roseau commun, l'hydrocharide grenouillette et le nerprun bourdaine menacent la diversité biologique des milieux humides du bassin. Ces espèces forment des peuplements monospécifiques, qui excluent sur de vastes superficies toute autre espèce. Les milieux humides du bassin sont également susceptibles d'être colonisés par des espèces animales aquatiques envahissantes telles que la moule zébrée et la carpe.

5.3.31 Le Service canadien de la faune d'Environnement Canada est l'organisme fédéral le plus actif dans la lutte contre les espèces envahissantes dans les milieux humides. Cependant, les efforts que le gouvernement fédéral a déployés jusqu'à maintenant ont manqué de coordination et n'ont pas été suffisants pour gérer la menace des espèces envahissantes. Un comité interministériel sur les espèces envahissantes a été créé en janvier 2000 en vue de clarifier les rôles et les responsabilités des ministères fédéraux et d'élaborer une stratégie nationale pour lutter contre les espèces

envahissantes. Au moment de notre vérification, cette stratégie nationale n'était pas finalisée.

Conclusion

5.3.32 Les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs sont des ressources biologiques importantes dans le bassin. Ils renferment une grande variété d'habitats, dont des milieux humides. Nous sommes préoccupés par la façon dont ils sont gérés. Nous concluons que l'intégrité écologique des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs est menacée, et que ces zones sont sous-utilisées comme outil de conservation. Environnement Canada ne dispose pas des ressources humaines et financières nécessaires pour bien les gérer.

5.3.33 Depuis l'arrivée des premiers colons dans le bassin, de nombreux milieux humides ont disparu ou se sont détériorés. Le gouvernement fédéral a réagi en participant à la restauration et à la protection des milieux humides. Ces activités sont encourageantes, mais l'information sur l'état actuel des milieux humides est insuffisante pour déterminer si la situation s'améliore ou si elle empire. Environnement Canada et Pêches et Océans participent à des initiatives visant à améliorer l'information sur les milieux humides tant dans la région des Grands Lacs que dans celle du Saint-Laurent.

5.3.34 À notre avis, le rapport d'étape du Plan d'action en matière de conservation des terres humides des Grands Lacs est utile. Cependant, il pourrait être élargi pour dresser un tableau plus complet des activités du gouvernement fédéral et des résultats.

5.3.35 Aucun ministère ou organisme fédéral particulier n'est officiellement responsable des milieux humides. Le fait de désigner un ministère ou un organisme directeur permettrait d'assurer une meilleure reddition de comptes en ce qui a trait à la surveillance et à l'évaluation des activités fédérales concernant les milieux humides, ainsi qu'à la présentation de rapports sur ces activités.

Objectifs de la vérification et principales constatations

[illegible]		
Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Restaurer et protéger 30 000 hectares de milieux humides dans le bassin des Grands Lacs d'ici 2020.	Les efforts conjoints des gouvernements fédéral et provinciaux et d'organisations non gouvernementales ont permis de restaurer et de protéger 18 500 hectares.
	Protéger 132 000 hectares d'habitats, dont des milieux humides du bassin du Saint-Laurent (phases I, II et III de Saint-Laurent Vision 2000).	Les efforts conjoints des gouvernements fédéral et provinciaux et d'organisations non gouvernementales ont permis de restaurer et de protéger près de 113 000 hectares (mars 2001).

envahissantes. Au moment de notre vérification, cette stratégie nationale n'était pas finalisée.

Conclusion

5.3.32 Les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs sont des ressources biologiques importantes dans le bassin. Ils renferment une grande variété d'habitats, dont des milieux humides. Nous sommes préoccupés par la façon dont ils sont gérés. Nous concluons que l'intégrité écologique des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs est menacée, et que ces zones sont sous-utilisées comme outil de conservation. Environnement Canada ne dispose pas des ressources humaines et financières nécessaires pour bien les gérer.

5.3.33 Depuis l'arrivée des premiers colons dans le bassin, de nombreux milieux humides ont disparu ou se sont détériorés. Le gouvernement fédéral a réagi en participant à la restauration et à la protection des milieux humides. Ces activités sont encourageantes, mais l'information sur l'état actuel des milieux humides est insuffisante pour déterminer si la situation s'améliore ou si elle empire. Environnement Canada et Pêches et Océans participent à des initiatives visant à améliorer l'information sur les milieux humides tant dans la région des Grands Lacs que dans celle du Saint-Laurent.

5.3.34 À notre avis, le rapport d'étape du Plan d'action en matière de conservation des terres humides des Grands Lacs est utile. Cependant, il pourrait être élargi pour dresser un tableau plus complet des activités du gouvernement fédéral et des résultats.

5.3.35 Aucun ministère ou organisme fédéral particulier n'est officiellement responsable des milieux humides. Le fait de désigner un ministère ou un organisme directeur permettrait d'assurer une meilleure reddition de comptes en ce qui a trait à la surveillance et à l'évaluation des activités fédérales concernant les milieux humides, ainsi qu'à la présentation de rapports sur ces activités.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes

❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	Engagements	Résultats
	Restaurer et protéger 30 000 hectares de milieux humides dans le bassin des Grands Lacs d'ici 2020.	Les efforts conjoints des gouvernements fédéral et provinciaux et d'organisations non gouvernementales ont permis de restaurer et de protéger 18 500 hectares.
	Protéger 132 000 hectares d'habitats, dont des milieux humides du bassin du Saint-Laurent (phases I, II et III de Saint-Laurent Vision 2000).	Les efforts conjoints des gouvernements fédéral et provinciaux et d'organisations non gouvernementales ont permis de restaurer et de protéger près de 113 000 hectares (mars 2001).

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes

	Engagements	Résultats
	Sensibiliser davantage la population et renforcer son engagement en matière de protection des milieux humides.	Le gouvernement a encouragé la participation du public à des projets de restauration et de protection; il a davantage sensibilisé la population aux milieux humides et a amélioré la connaissance des techniques de restauration des milieux humides.

Évaluer le rendement du gouvernement

	Forces	Faiblesses
2 Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	Le gouvernement connaît les risques et menaces pour les milieux humides. Les priorités et les résultats attendus (cibles) de Grands Lacs 2000 sont clairement établis pour les milieux humides. Les priorités et les résultats attendus (cibles) de Saint-Laurent Vision 2000 sont clairement établis pour les habitats, y compris les milieux humides. Le gouvernement utilise divers mécanismes (p. ex., zones protégées, programmes de financement, éducation et sensibilisation, recherche) pour conserver les milieux humides.	Le gouvernement manque d'information sur le nombre et la taille des milieux humides, sur les tendances actuelles quant aux pertes et aux gains de milieux humides, et sur la qualité et l'état des milieux humides. Il n'a évalué que de façon limitée certains mécanismes (tels que des dispositions législatives). Environnement Canada ne dispose pas des ressources humaines et financières nécessaires pour gérer efficacement les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs.
3 Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Les deux rapports d'étape produits dans le cadre du Plan d'action en matière de conservation des terres humides des Grands Lacs font, d'une manière simple et transparente, le point sur l'atteinte des objectifs et des jalons fixés dans le Plan. Toutefois, les rapports ne portent que sur le bassin des Grands Lacs. Les contributions du gouvernement fédéral à la restauration et à la protection des milieux humides (p. ex., par l'entremise du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 et du programme Interactions communautaires) sont bien établies.	Le gouvernement n'a aucun rapport d'ensemble sur l'état et les tendances des milieux humides, l'incidence sur les milieux humides des mécanismes fédéraux (tels que la *Loi sur les pêches*, la *LCEE* et le Programme de dons écologiques) ou les contributions fédérales en matière de conservation des milieux humides.

5.4 La conservation des habitats au moyen de l'intendance

L'enjeu

5.4.1 La disparition et la détérioration des habitats ont affecté environ 80 p. 100 des espèces en péril au Canada. Les activités de conservation des habitats peuvent donc jouer un rôle important dans la protection et le rétablissement des espèces en péril et empêcher que d'autres espèces soient menacées de disparition. Ces activités peuvent consister par exemple, à mettre en valeur des habitats (plantation d'arbres, assainissement des marais et des berges, installation de nichoirs) et à les protéger (au moyen notamment de servitudes de conservation qui peuvent limiter le développement dans les régions abritant des habitats de la faune en échange d'avantages fiscaux pour le donateur).

L'intendance peut prendre la forme d'une mesure aussi simple que l'installation d'une clôture pour tenir le bétail éloigné des cours d'eau et des milieux humides.

5.4.2 Le terme intendance est utilisé par le gouvernement fédéral pour désigner les actions volontaires menées par les particuliers, les collectivités (dont des collectivités autochtones), les entreprises et les organismes sans but lucratif pour contribuer à la conservation des habitats. Par l'entremise de ses divers programmes d'intendance, le gouvernement fédéral encourage ces actions en offrant des incitatifs financiers, des récompenses et des marques de reconnaissance. Les programmes d'intendance peuvent aussi comprendre des activités d'éducation et de sensibilisation du public. Le gouvernement fédéral a affirmé que l'intendance est la voie qu'il privilégie pour la conservation des habitats en vue de protéger et de rétablir les espèces en péril.

5.4.3 Au nombre des activités d'intendance menées dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent et qui sont bénéfiques aux espèces en péril, on compte les suivantes :

- encourager les propriétaires fonciers à protéger les habitats boisés essentiels à la survie de certaines espèces d'oiseaux migrateurs en péril — le moucherolle vert et la paruline à capuchon, par exemple;
- installer des nichoirs pour les oiseaux en péril, comme la paruline orangée;
- installer des clôtures pour tenir le bétail éloigné des cours d'eau et des étangs et ainsi protéger les habitats riverains et les habitats des milieux humides.

Le rôle du gouvernement fédéral

5.4.4 Tous les ordres de gouvernement, dont le fédéral, jouent un rôle important dans la promotion de l'intendance. Les propriétaires fonciers, les organisations non gouvernementales, les entreprises du secteur des ressources naturelles et des groupes d'Autochtones encouragent et mènent eux aussi des activités d'intendance.

5.4.5 Divers ministères et organismes fédéraux font la promotion de l'intendance dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, dont Environnement Canada, Pêches et Océans, Agriculture et Agroalimentaire Canada, et l'Agence Parcs Canada. Environnement Canada est le chef de file. L'un des engagements formulés dans l'Accord national pour la protection des espèces en péril est de reconnaître, de favoriser et de soutenir l'intendance

efficace et à long terme réalisée par les utilisateurs et les gestionnaires des ressources, les propriétaires fonciers et d'autres citoyens.

Questions posées lors de la vérification

5.4.6 Quels engagements le gouvernement a-t-il pris pour encourager l'intendance? Que fait-il pour remplir ces engagements?

5.4.7 Le gouvernement emploie-t-il de saines pratiques de gestion et de régie dans son Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril?

5.4.8 Dispose-t-il d'assez d'information sur les habitats pour être en mesure de prendre des décisions éclairées en matière d'intendance? Présente-t-il des rapports sur les réalisations des programmes d'intendance mis en œuvre dans le bassin?

Le contexte

Le gouvernement fédéral favorise les actions volontaires

5.4.9 Globalement, le gouvernement fédéral ne possède et gère qu'une très petite proportion des terres dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Si l'on tient compte des zones protégées, comme les parcs nationaux et les réserves nationales de faune, les terres fédérales ne constituent qu'environ un pour cent du territoire du bassin.

Le gouvernement fédéral a soutenu de nombreuses initiatives d'intendance, comme celle-ci dans le sud-ouest de l'Ontario.

5.4.10 Le gouvernement fédéral a compris que pour conserver les habitats et pour protéger et rétablir les espèces en péril, il doit influer sur ce qui se passe sur les terres qui ne lui appartiennent pas. À cette fin, il a fait de l'intendance l'une des trois priorités de sa stratégie nationale de protection des espèces en péril. Ainsi, il participe à 15 programmes et initiatives qui appuient l'intendance. Pris ensemble, ces programmes utilisent diverses techniques, notamment un soutien et des incitatifs financiers, des récompenses et des marques de reconnaissance, ainsi que des services d'éducation et de sensibilisation.

5.4.11 Parmi les exemples de programmes et d'initiatives en matière d'intendance auxquels participe le gouvernement fédéral figurent des programmes de financement tels que ÉcoAction, le Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 et le programme Interactions communautaires. Ceux-ci appuient diverses priorités environnementales, entre autres l'intendance. Il y a aussi des programmes axés expressément sur l'intendance de l'habitat, tels que le Programme des dons écologiques et le Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril; et des programmes de sensibilisation du public comme ceux liés à l'approche de l'Agence Parcs Canada en matière de gestion des écosystèmes dans les parcs. Le gouvernement fédéral appuie aussi des programmes de récompense et de marques de reconnaissance tels que Nature Canada et le Programme de reconnaissance pour l'intendance forestière. L'étude de cas intitulée Second Marsh, à Oshawa — Les leçons tirées d'un partenariat fructueux illustre bien ce qu'est l'intendance.

Le nouveau Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril

5.4.12 Le gouvernement fédéral a présenté à l'été 2000 son Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril. Il s'agit là du plus important programme fédéral d'intendance pour les espèces en péril annoncé à ce jour,

De nombreux partenaires travaillent à la remise en état de Second Marsh, à Oshawa, depuis plus de 25 ans.

Second Marsh, à Oshawa — Les leçons tirées d'un partenariat fructueux

Second Marsh, à Oshawa, est considéré comme le meilleur exemple subsistant de marais à quenouilles sur la rive ouest du lac Ontario. Depuis le début des années 1970, les activités anthropiques, principalement l'utilisation des terres du bassin hydrographique de la région, ont grandement détérioré le marais.

De nombreux partenaires de la collectivité ont contribué à la restauration du marais. Environnement Canada a assuré le leadership et un appui financier par l'entremise du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 et du programme de financement communautaire ÉcoAction.

Récemment, chaque partenaire a défini son champ d'action propre et il assume maintenant la responsabilité des efforts menés dans son domaine d'expertise. Il n'en reste pas moins que tous les partenaires savent combien il est important de continuer d'échanger les informations.

Les efforts de restauration ont été un succès pour la collectivité. Le partenariat a réussi à rejoindre le public et a obtenu l'appui de la population, des entreprises et de la municipalité. La collectivité est largement sensibilisée à la question. Des groupes scolaires, des bénévoles et des troupes de louveteaux et de scouts ont participé à l'entreprise; 200 à 300 écoliers visitent le marais chaque année.

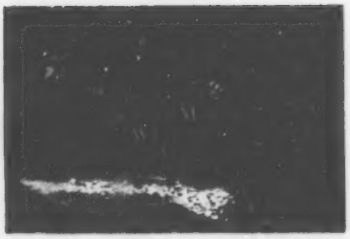
La restauration de Second Marsh est réalisée suivant une approche fondée sur l'écosystème — c'est l'ensemble de l'écosystème qui est visé, pas seulement certaines espèces. Le marais n'est pas remis en état seulement pour la sauvagine migratrice ou les oiseaux de rivage migrateurs; ces oiseaux pourront en profiter, mais en tant qu'élément de la faune vivant dans ce milieu humide assaini.

Les partenaires ont reconnu l'importance d'effectuer une gestion adaptative, évoluant au fur et à mesure des résultats obtenus. La restauration et le maintien de l'équilibre fragile de ce milieu humide se sont avérés un défi complexe. Il est évident que, quoi qu'on fasse pour restaurer le marais, le succès à long terme dépendra de la façon dont l'ensemble du bassin hydrographique est géré. Une bonne gestion et une bonne intendance de ce bassin sont essentielles à la restauration et à la préservation du marais et sont donc au cœur des efforts des partenaires.

La somme de 1,7 million de dollars, versée sur dix ans par le gouvernement fédéral (provenant du Fonds d'assainissement et d'ÉcoAction), a été très précieuse pour soutenir certaines activités de restauration nécessaires mais plutôt ingrates (comme le dragage) que les autres partenaires n'auraient peut-être pas pu financer. Les organismes bénévoles du partenariat s'inquiètent toutefois du fait qu'ils n'ont pas de financement de base pour couvrir leurs frais généraux et assurer le maintien du réseau existant.

prévoyant 45 millions de dollars sur cinq ans pour l'ensemble du Canada. Ce programme veut favoriser les pratiques d'utilisation des terres qui préservent les habitats essentiels au rétablissement des espèces menacées ou en voie de disparition. Il s'agit aussi d'un programme préventif, qui veut aider à l'élaboration de plans de gestion des espèces préoccupantes avant que celles-ci ne tombent dans la catégorie des espèces en péril. Sa gestion est assurée conjointement par Environnement Canada, Pêches et Océans et l'Agence Parcs Canada.

5.4.13 Le Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril est un programme « ciblé », c'est-à-dire qu'il ne finance que les projets poursuivant des priorités établies. Les projets doivent satisfaire à des critères d'admissibilité bien précis; ils doivent aussi s'inscrire directement dans les



De nombreux partenaires travaillent à la remise en état de Second Marsh, à Oshawa, depuis plus de 25 ans.

Second Marsh, à Oshawa — Les leçons tirées d'un partenariat fructueux

Second Marsh, à Oshawa, est considéré comme le meilleur exemple subsistant de marais à quenouilles sur la rive ouest du lac Ontario. Depuis le début des années 1970, les activités anthropiques, principalement l'utilisation des terres du bassin hydrographique de la région, ont grandement détérioré le marais.

De nombreux partenaires de la collectivité ont contribué à la restauration du marais. Environnement Canada a assuré le leadership et un appui financier par l'entremise du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 et du programme de financement communautaire ÉcoAction.

Récemment, chaque partenaire a défini son champ d'action propre et il assume maintenant la responsabilité des efforts menés dans son domaine d'expertise. Il n'en reste pas moins que tous les partenaires savent combien il est important de continuer d'échanger les informations.

Les efforts de restauration ont été un succès pour la collectivité. Le partenariat a réussi à rejoindre le public et a obtenu l'appui de la population, des entreprises et de la municipalité. La collectivité est largement sensibilisée à la question. Des groupes scolaires, des bénévoles et des troupes de louveteaux et de scouts ont participé à l'entreprise; 200 à 300 écoliers visitent le marais chaque année.

La restauration de Second Marsh est réalisée suivant une approche fondée sur l'écosystème — c'est l'ensemble de l'écosystème qui est visé, pas seulement certaines espèces. Le marais n'est pas remis en état seulement pour la sauvagine migratrice ou les oiseaux de rivage migrateurs; ces oiseaux pourront en profiter, mais en tant qu'élément de la faune vivant dans ce milieu humide assaini.

Les partenaires ont reconnu l'importance d'effectuer une gestion adaptative, évoluant au fur et à mesure des résultats obtenus. La restauration et le maintien de l'équilibre fragile de ce milieu humide se sont avérés un défi complexe. Il est évident que, quoi qu'on fasse pour restaurer le marais, le succès à long terme dépendra de la façon dont l'ensemble du bassin hydrographique est géré. Une bonne gestion et une bonne intendance de ce bassin sont essentielles à la restauration et à la préservation du marais et sont donc au cœur des efforts des partenaires.

La somme de 1,7 million de dollars, versée sur dix ans par le gouvernement fédéral (provenant du Fonds d'assainissement et d'ÉcoAction), a été très précieuse pour soutenir certaines activités de restauration nécessaires mais plutôt ingrates (comme le dragage) que les autres partenaires n'auraient peut-être pas pu financer. Les organismes bénévoles du partenariat s'inquiètent toutefois du fait qu'ils n'ont pas de financement de base pour couvrir leurs frais généraux et assurer le maintien du réseau existant.

prévoyant 45 millions de dollars sur cinq ans pour l'ensemble du Canada. Ce programme veut favoriser les pratiques d'utilisation des terres qui préservent les habitats essentiels au rétablissement des espèces menacées ou en voie de disparition. Il s'agit aussi d'un programme préventif, qui veut aider à l'élaboration de plans de gestion des espèces préoccupantes avant que celles-ci ne tombent dans la catégorie des espèces en péril. Sa gestion est assurée conjointement par Environnement Canada, Pêches et Océans et l'Agence Parcs Canada.

5.4.13 Le Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril est un programme « ciblé », c'est-à-dire qu'il ne finance que les projets poursuivant des priorités établies. Les projets doivent satisfaire à des critères d'admissibilité bien précis; ils doivent aussi s'inscrire directement dans les

plans de rétablissement ou d'action établis pour les espèces menacées ou en voie de disparition, ou s'inscrire dans les plans de gestion établis pour les espèces préoccupantes. Le programme offrira un financement à long terme (par exemple, sur trois ans) pour les projets admissibles.

5.4.14 Lors de notre examen du Programme, nous avons constaté qu'il renfermait bon nombre des éléments d'une saine gestion. Notre inquiétude vient du fait qu'il ne comporte pas encore de cibles de rendement, comme des cibles liées au rétablissement des espèces en péril ou empêchant de devoir inscrire de nouvelles espèces sur les listes. Environnement Canada nous a informés que, dès qu'un habitat critique est identifié, le programme fixe ces cibles.

L'évaluation et la présentation des résultats à long terme peuvent être améliorées

Le saviez-vous?

- Proportion des espèces en péril qui sont affectées par la disparition ou la détérioration d'habitats : **80 %**
- Part du territoire du Québec et de l'Ontario qui appartient au gouvernement fédéral : **environ 1 %**
- Nombre de ministères et organismes fédéraux participant à des programmes d'intendance dans le bassin : **8**
- Nombre de programmes et initiatives d'intendance mis en œuvre dans le bassin auxquels participe le gouvernement fédéral : **15**
- Nombre d'indicateurs utilisés pour mesurer les activités d'intendance et faire rapport à leur sujet : **25**
- Nombre de rapports présentant globalement les résultats des activités d'intendance soutenues par le fédéral : **0**

5.4.15 Nous avons examiné un échantillon de projets d'intendance qui ont reçu un financement du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000, du programme de financement communautaire ÉcoAction, du programme Interactions communautaires ou du Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril. Nous avons constaté que ces projets disposent d'une quantité importante d'information sur les habitats et utilisent cette information pour établir leurs priorités et orienter leurs activités d'intendance ainsi que leurs efforts de conservation des habitats.

5.4.16 Lors de notre examen des rapports des projets, nous avons répertorié plus de 25 mesures du rendement utilisées, allant de la superficie d'habitat restauré au nombre d'ententes informelles avec des propriétaires fonciers. Pour chaque projet, les partenaires mesurent le rendement et en font rapport. Cependant, le gouvernement fédéral ne produit pas de rapport d'ensemble des résultats obtenus. Ainsi, pour obtenir un tableau complet des activités d'intendance financées par le gouvernement fédéral, on doit consulter les rapports de chacun des programmes de financement. Étant donné cette absence de rapport d'ensemble, il est difficile de déterminer l'étendue et les coûts totaux des activités financées par le gouvernement fédéral, de même que les résultats obtenus.

5.4.17 Exception faite des projets financés dans le cadre du nouveau Programme d'intendance de l'habitat des espères en péril, nous sommes préoccupés par le peu de suivi et de rapports concernant les résultats à long terme des projets d'intendance. Il manque par exemple des rapports sur le succès des projets de restauration et de plantation et sur l'évolution des habitats protégés par des ententes informelles. Une approche prometteuse adoptée par Agriculture et Agroalimentaire Canada, dans le cadre de son programme Nature Canada, est l'exécution de sondages « avant » et « après » destinés à mesurer l'accroissement de la sensibilisation et de la participation aux activités d'intendance dans le secteur agricole.

5.4.18 Un indicateur qui est habituellement présenté dans les rapports des projets est le nombre d'hectares d'habitat restaurés ou protégés. Cependant, la disparition et détérioration globales d'habitat sont peu surveillées et signalées. Il est donc difficile de déterminer si la conservation d'habitats grâce

aux projets d'intendance est annulée par la perte ou la détérioration d'habitats à cause, par exemple, de l'urbanisation, des pratiques agricoles et des espèces envahissantes. Les rapports sur les pertes d'habitat à l'échelle du bassin sont limitées; il est donc difficile de déterminer les bénéfices nets résultant des efforts du gouvernement fédéral et de savoir si la situation de l'habitat dans le bassin s'améliore ou empire.

5.4.19 Nous avons aussi examiné le Programme des terres marécageuses, des terrains boisés et de la faune (Programme TMTBF, qui s'inscrivait dans le plan vert agricole Canada-Ontario). Il s'agit d'un programme fructueux, qui a incité de nombreux agriculteurs du bassin à adopter des pratiques favorisant l'agriculture écologiquement durable. Malheureusement, nombre des leçons à tirer de la mise en œuvre de ce programme n'ont pas été retenues, et les résultats à long terme n'ont pas été évalués.

Le gouvernement fédéral n'a pas d'approche cohérente en matière d'intendance dans le bassin

5.4.20 En plus d'examiner la gestion de programmes fédéraux précis qui appuient l'intendance, nous avons étudié de façon plus générale comment le gouvernement fédéral gère son approche globale de l'intendance. Nous avons constaté que celui-ci n'a pas de stratégie pour orienter ses efforts dans le bassin, alors que cela garantirait que les programmes particuliers poursuivent des objectifs complémentaires et que leurs résultats soient communiqués de façon uniforme.

5.4.21 À l'échelle nationale, le Service canadien de la faune et ses partenaires provinciaux et territoriaux ont ébauché en 1999 un plan d'action pancanadien en matière d'intendance. L'objectif est de promouvoir et de guider les efforts d'intendance des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux; du secteur des ressources naturelles; et d'autres intervenants. À la fin de notre vérification, on prévoyait tenir des consultations pour faire avancer le plan et le parachever d'ici le printemps 2002. De plus, dans son rapport sur les plans et priorités de 2001-2002, Environnement Canada a fait remarquer que l'une de ses priorités était « d'élaborer un programme visant à mettre de l'avant le concept de la nature en héritage, de concert avec d'autres ministères des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et d'autres partenaires ». Le programme visera à faire progresser les volets protection et intendance des paysages terrestres et marins du Canada. Il reste à savoir si ces initiatives constitueront une stratégie appropriée pour assurer la cohésion des efforts déployés par chacun des organismes fédéraux en matière d'intendance.

Conclusion

5.4.22 Le gouvernement fédéral possède moins de un pour cent des terres du bassin. Il a compris que pour conserver les habitats dans l'ensemble du bassin, il devait influer sur ce qui se passait sur les 99 p. 100 des terres qui ne lui appartiennent pas. Pour ce faire, divers ministères et organismes fédéraux participent à 15 programmes d'intendance qui encouragent les propriétaires fonciers à conserver volontairement les habitats.

5.4.23 Le nouveau Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril comporte les éléments d'une saine gestion.

5.4.24 Le rendement des projets d'intendance financés par le gouvernement fédéral est mesuré et fait l'objet de rapports, mais on fait peu état de leurs résultats à long terme. On fait également peu état des pertes d'habitat et du poids de ces pertes en regard des gains obtenus par les projets d'intendance. Il est donc difficile de déterminer l'avantage net des projets d'intendance et d'évaluer si la situation des habitats dans le bassin s'améliore ou se détériore.

5.4.25 Le gouvernement fédéral n'a pas de stratégie pour orienter ses efforts en matière d'intendance dans le bassin. Il ne présente pas non plus de rapport d'ensemble sur les efforts qu'il déploie, le coût de ces efforts ou les résultats obtenus.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Promouvoir et encourager des pratiques favorisant la préservation et la mise en valeur de l'environnement.	L'intendance est l'une des trois priorités de la stratégie nationale de protection des espèces en péril. Huit ministères et organismes fédéraux participent à 15 programmes d'intendance dans le bassin. Le gouvernement obtient des résultats, mais il est très difficile d'obtenir un tableau global de son rendement parce qu'il n'existe pas de rapport global détaillé présentant les résultats des programmes d'intendance fédéraux.
Évaluer le rendement du gouvernement		
❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	Le gouvernement possède des quantités importantes d'information sur les habitats à l'échelle des projets. Il mesure et fait rapport sur les activités et les résultats à l'échelle des projets. Le nouveau Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril comporte les éléments d'une saine gestion.	Le gouvernement fait des rapports limités sur les résultats à long terme et les pertes d'habitat en cours. Il n'a aucun rapport d'ensemble détaillé sur les résultats des programmes d'intendance fédéraux.
❸ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?		Le gouvernement n'a pas de stratégie pour l'ensemble du pays ou du bassin, qui permettrait d'orienter ses programmes d'intendance.

5.4.24 Le rendement des projets d'intendance financés par le gouvernement fédéral est mesuré et fait l'objet de rapports, mais on fait peu état de leurs résultats à long terme. On fait également peu état des pertes d'habitat et du poids de ces pertes en regard des gains obtenus par les projets d'intendance. Il est donc difficile de déterminer l'avantage net des projets d'intendance et d'évaluer si la situation des habitats dans le bassin s'améliore ou se détériore.

5.4.25 Le gouvernement fédéral n'a pas de stratégie pour orienter ses efforts en matière d'intendance dans le bassin. Il ne présente pas non plus de rapport d'ensemble sur les efforts qu'il déploie, le coût de ces efforts ou les résultats obtenus.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
1 Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Promouvoir et encourager des pratiques favorisant la préservation et la mise en valeur de l'environnement.	L'intendance est l'une des trois priorités de la stratégie nationale de protection des espèces en péril. Huit ministères et organismes fédéraux participent à 15 programmes d'intendance dans le bassin. Le gouvernement obtient des résultats, mais il est très difficile d'obtenir un tableau global de son rendement parce qu'il n'existe pas de rapport global détaillé présentant les résultats des programmes d'intendance fédéraux.
Évaluer le rendement du gouvernement		
2 Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	Le gouvernement possède des quantités importantes d'information sur les habitats à l'échelle des projets. Il mesure et fait rapport sur les activités et les résultats à l'échelle des projets. Le nouveau Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril comporte les éléments d'une saine gestion.	Le gouvernement fait des rapports limités sur les résultats à long terme et les pertes d'habitat en cours. Il n'a aucun rapport d'ensemble détaillé sur les résultats des programmes d'intendance fédéraux.
3 Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?		Le gouvernement n'a pas de stratégie pour l'ensemble du pays ou du bassin, qui permettrait d'orienter ses programmes d'intendance.

Section 6

LES PÊCHES

6.1 Tour d'horizon et recommandations 245
6.2 Les espèces aquatiques envahissantes 253
6.3 Protection de l'habitat du poisson 262
6.4 Le soutien scientifique pour les décisions concernant les pêches 274
6.5 Définir le rôle du gouvernement fédéral dans les pêches en eaux douces dans le bassin 282

LES PÊCHES

Source : Bruce Litteljohn

6.1 Tour d'horizon et recommandations

6.1.1 Les peuples autochtones s'alimentaient de poisson des Grands Lacs et du Saint-Laurent bien avant l'arrivée des premiers colons européens. Les pêches commerciale et récréative y étaient abondantes tout au long du XIX[e] siècle et presque jusqu'à la fin des années 1920. Des années 1920 aux années 1950, les pêches ont diminué à cause de l'exploitation commerciale intensive des pêches et des ravages faits par un parasite, la lamproie marine. La diminution s'est poursuivie à cause de l'augmentation de la pollution et de la disparition des habitats du poisson. Certaines espèces, comme le touladi, montrent des signes de rétablissement, mais elles n'atteignent pas leurs niveaux historiques.

6.1.2 La durabilité des activités de pêche en eau douce dans le bassin est gravement menacée pour de nombreuses raisons. Les espèces aquatiques envahissantes sont parmi les plus grandes menaces à cet égard. Lorsqu'une espèce est établie, elle modifie l'écosystème aquatique pour toujours. Les espèces aquatiques envahissantes peuvent être introduites dans l'eau volontairement ou accidentellement, arriver par migration naturelle ou encore, le plus souvent, être transportées par les navires. La lamproie marine et la moule zébrée ne sont que deux des quelque 160 espèces aquatiques envahissantes qui ont proliféré dans le bassin depuis les années 1800 et qui ont produit des effets dévastateurs sur le poisson et l'écosystème.

6.1.3 Les dommages aux habitats — milieux où le poisson se reproduit, se nourrit, croît et vit — constituent une autre menace importante, qu'il s'agisse de dommages physiques le long du littoral ou de dommages attribuables aux effluents tels que les eaux d'égouts urbains et les eaux usées industrielles qui aboutissent dans l'eau. Les dommages faits aux habitats constituent l'une des raisons les plus déterminantes expliquant la diminution des populations de poissons.

6.1.4 Pêches et Océans s'occupe principalement des pêches qui relèvent entièrement de sa compétence, soit les pêches des côtes Est et Ouest. Le gouvernement fédéral a accentué cette tendance dans les années 1990 en adoptant la *Loi sur les océans*.

6.1.5 Divers événements ont influé sur le niveau de participation du gouvernement fédéral en ce qui a trait au dossier des pêches en eau douce. Au milieu des années 1990, le gouvernement a fortement réduit ses programmes et son financement. Par la même occasion, il a entrepris des pourparlers avec les provinces en vue de leur céder officiellement la responsabilité des pêches en eau douce, en particulier la gestion de l'habitat du poisson. Cependant, les provinces connaissaient leurs propres problèmes financiers et n'étaient pas disposées à assumer en permanence plus de

responsabilités fédérales sans une hausse correspondante du financement fédéral. À cause de cela et de l'opposition publique au transfert, le gouvernement fédéral a renoncé à ce projet.

Le rôle et mandat du gouvernement fédéral

6.1.6 Aux termes de la Constitution, la compétence législative en ce qui a trait à la pêche en mer et en eau douce au Canada relève du Parlement du Canada. Le gouvernement fédéral a pour objectif de sauvegarder et de protéger le poisson en vue de son utilisation durable, conformément à la *Loi sur les pêches*, laquelle s'applique à toute activité de pêche, qu'elle ait lieu sur des terres publiques ou privées. Selon la *Loi*, le gouvernement fédéral peut déterminer les saisons de pêche, fixer la limite annuelle totale des prises et définir la taille minimale des poissons capturés. La *Loi sur les pêches* lui confère également le pouvoir de protéger les habitats du poisson.

6.1.7 D'autres lois fédérales ont une incidence sur les pêches du bassin et ont accru les responsabilités du gouvernement dans cette zone. La *Loi sur la marine marchande du Canada* permet à Transports Canada de prendre des règlements pour protéger le bassin contre les espèces aquatiques envahissantes transportées par des navires étrangers. Aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, Pêches et Océans est tenu d'évaluer les effets environnementaux des projets d'aménagement avant d'autoriser la modification des habitats du poisson. Le rôle du Ministère prendra de l'ampleur, car le projet de loi sur les espèces en péril l'obligera à élaborer et à exécuter des projets de rétablissement des espèces aquatiques menacées.

6.1.8 Les provinces partagent la gestion des pêches en eau douce. Elles délivrent des permis de pêche et fixent le nombre des prises de poisson autorisées dans les lacs et les rivières à l'intérieur de leur territoire. De plus, elles assument certaines responsabilités relatives aux pêches en eau douce pour le compte du gouvernement fédéral, notamment les suivantes : déterminer les saisons de pêche, fixer la limite annuelle totale des prises et la taille minimale des poissons dont la capture est autorisée. Les provinces proposent des règlements en application de la *Loi sur les pêches*, lesquels règlements sont examinés et approuvés par le gouvernement fédéral.

6.1.9 Les ressources halieutiques sont aussi partagées avec d'autres pays. Face à la menace posée par la lamproie marine, un prédateur important, le Canada et les États-Unis ont signé la Convention sur les pêcheries des Grands Lacs en 1954 et ont mis sur pied, de ce fait, la Commission des pêcheries des Grands Lacs. La Commission réunit les organismes responsables des pêches des deux pays en vue de gérer des pêcheries durables dans les Grands Lacs. À titre d'un des agents de la Commission, Pêches et Océans dirige le Programme de lutte contre la lamproie marine au Canada.

L'objet de la vérification

6.1.10 Nous avons examiné quatre aspects différents des responsabilités du gouvernement fédéral en matière de pêches dans le bassin. Nous avons examiné les mesures prises par le gouvernement fédéral pour prévenir l'apparition d'espèces aquatiques envahissantes et les combattre (voir la section 6.2). Nous nous sommes demandé si le gouvernement fédéral prend

suffisamment de mesures pour protéger, restaurer et améliorer les habitats du poisson (voir la section 6.3).

6.1.11 Nous avons vérifié si Pêches et Océans obtient et utilise l'information scientifique dont il a besoin pour fonder ses décisions (voir la section 6.4). Enfin, nous avons cherché à obtenir un point de vue global : nous nous sommes demandé si le gouvernement fédéral s'acquitte de sa responsabilité de sauvegarder et de protéger le poisson du bassin en vue de son utilisation durable par les générations actuelles et à venir (voir la section 6.5).

Nos constatations

6.1.12 En général. Pêches et Océans est le ministère fédéral qui a la responsabilité première en matière d'écosystèmes aquatiques. Les compressions budgétaires imposées au Ministère ainsi que la décision du gouvernement fédéral de conserver ses responsabilités à l'égard de la gestion de l'habitat du poisson en eau douce, ont eu un effet prononcé sur la capacité du Ministère de remplir son mandat dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

6.1.13 Définition du rôle du gouvernement fédéral. Bien que Pêches et Océans soit responsable en général de protéger et de sauvegarder les ressources halieutiques, le Ministère s'appuie sur des programmes connexes mis en œuvre par les provinces et d'autres organismes fédéraux. Cependant, il n'effectue pas de suivi régulier pour déterminer les effets de ces programmes sur l'écosystème aquatique. Il n'a pas non plus précisé clairement son rôle à l'égard des pêches en eau douce ni fixé clairement ses attentes quant à la protection de l'écosystème aquatique, et par conséquent, à la protection des poissons du bassin. Pêches et Océans n'a pas évalué s'il contribue de manière optimale aux activités de la Commission des pêcheries des Grands Lacs.

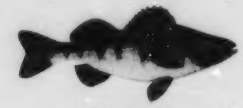
6.1.14 Le rôle de Pêches et Océans dans le bassin continue d'évoluer et le financement doit suivre cette évolution. Les mesures législatives actuelles et à venir exigent une présence accrue du gouvernement fédéral dans le dossier des pêches dans le bassin.

6.1.15 Le Ministère n'a pas élaboré de vision claire de l'écosystème aquatique qu'il souhaite promouvoir dans le bassin. Il n'a établi aucun critère pour déterminer à quel moment il devrait intervenir pour protéger le poisson. Il n'a pas non plus communiqué au Parlement ses plans en ce qui a trait au bassin ni les résultats de ses programmes jusqu'ici. Il collabore à l'heure actuelle avec les provinces à l'élaboration d'une stratégie nationale des pêches en eau douce, une démarche nécessaire en vue d'établir des relations redditionnelles claires. Il reste à voir si le gouvernement fera de cette stratégie une priorité et s'il débloquera les fonds nécessaires pour la mettre en œuvre et obtenir des résultats durables.

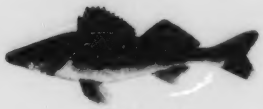
6.1.16 Les espèces aquatiques envahissantes. Les espèces aquatiques envahissantes représentent pour l'écosystème du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent une menace grave et grandissante que le gouvernement fédéral n'est pas en mesure de contrer à l'heure actuelle, en dépit de ses engagements. Il n'existe aucune politique fédérale ni aucun plan pour coordonner les interventions fédérales visant à contrer les effets environnementaux,

économiques et sociaux de ces espèces. De plus, aucun ministère n'est chargé d'assumer la responsabilité première à cet égard.

Exemples d'espèces de poisson d'eau douce dans le bassin

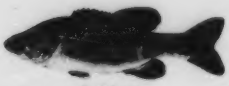


Perchaude



Doré jaune

Éperlan



Achigan

Grand corégone

Touladi

Saumon du Pacifique

Source : Pêches et Océans

6.1.17 Les espèces introduites peuvent se propager très rapidement à l'échelle du bassin. Toutefois, le Ministère estime qu'il est pratiquement impossible d'enrayer la propagation d'une espèce envahissante une fois que celle-ci s'est établie. En outre, le gouvernement fait peu pour prévenir l'introduction de nouvelles espèces envahissantes. Or, en empêchant une espèce exotique d'atteindre le bassin, on pourrait économiser des millions de dollars en efforts de lutte et en mesures visant à réparer les dommages causés à l'écosystème par cette espèce.

6.1.18 L'eau de ballast des navires commerciaux constitue une importante voie d'entrée des espèces envahissantes dans le bassin. Le Canada compte sur le fait que les navires doivent se conformer à la réglementation des États-Unis en la matière. D'autre part, il n'applique que des lignes directrices facultatives pour l'échange d'eau de ballast en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, laquelle est administrée par Transports Canada. Ces lignes directrices n'assurent pas une protection suffisante.

6.1.19 La boue qui se trouve au fond des réservoirs vides peut contenir non seulement des espèces envahissantes, mais aussi des agents pathogènes comme le bacille du choléra. Les navires étrangers sans eau de ballast représentent une menace plus importante que l'échange d'eau de ballast car ils ne sont soumis ni à la réglementation américaine ni aux lignes directrices canadiennes. De façon générale, les lignes directrices facultatives et le règlement américain régissant l'échange d'eau de ballast ne sont efficaces que dans une proportion de 3 à 17 p. 100.

6.1.20 Le Programme de lutte contre la lamproie marine mis en place par le Commission des pêcheries des Grands Lacs s'est révélé efficace. Par la voie de cette initiative, Pêches et Océans aide la Commission à lutter contre la lamproie marine depuis plus de 40 ans. Mais, par suite des compressions que le gouvernement a imposées au milieu des années 1990, le financement accordé par le gouvernement du Canada à ce programme n'a pas été assuré de façon continue.

6.1.21 **Protection de l'habitat du poisson.** Le déclin des populations de poissons est surtout attribuable aux dommages faits à leur habitat — les milieux où ils se reproduisent, se nourrissent, croissent et vivent. Les particuliers, les municipalités et les entreprises ont construit des murs de soutènement, des quais et des barrages, ont recouvert les terres humides et ont pollué l'eau. Il est difficile de quantifier la perte d'habitats du poisson — il existe peu de renseignements à l'heure actuelle sur la quantité ou la qualité des habitats dans l'ensemble du bassin versant.

6.1.22 La Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986 du gouvernement fédéral touche les obligations du gouvernement découlant de la *Loi sur les pêches*, c'est-à-dire les activités de protection et de mise en valeur de l'habitat du poisson menées par Pêches et Océans, et les dispositions de la *Loi* ayant trait à la prévention de la pollution, activité qui est administrée par

Environnement Canada. Quinze ans après son adoption, la Politique n'a pas encore été mise en application de façon complète. Le Ministère ne sait pas s'il marque des points à l'égard de son objectif ultime, celui de voir l'habitat du poisson enregistrer un gain net.

6.1.23 Pêches et Océans a cherché tant bien que mal à renforcer son programme de gestion de l'habitat en Ontario depuis 1997, date à laquelle la province a décidé de ne plus administrer les activités de gestion de l'habitat du poisson au nom du gouvernement fédéral. Le personnel du Ministère a travaillé d'arrache-pied pour absorber la charge de travail, mais ceux qui avaient demandé des avis, des conseils ou des autorisations se sont plaints de la longueur des périodes d'attente.

6.1.24 Dans le contexte de la nouvelle mise en place de son programme en Ontario, le Ministère a préparé récemment des ententes avec 37 offices de protection de la nature de la province, afin d'aider à exécuter le programme de gestion de l'habitat. Toutefois, il est encore trop tôt pour mesurer leurs résultats. Nous sommes particulièrement préoccupés par la protection de l'habitat du poisson dans les zones qui ne relèvent d'aucun office de protection de la nature.

6.1.25 Pêches et Océans n'a aucun agent des pêches au Québec et n'a pas non plus d'entente officielle avec la province en vue de contrôler la protection de l'habitat du poisson en eau douce ou de mettre en application la *Loi sur les pêches*. Bien que la province soit dotée de son propre programme de protection de l'habitat du poisson, celui-ci ne touche pas les terres privées comme le fait le programme fédéral. Pêches et Océans estime qu'il y a des pertes d'habitats de poissons d'eau douce au Québec.

6.1.26 Le Ministère reconnaît qu'il y a des difficultés en ce qui a trait à son programme de gestion de l'habitat. En 1999, il a obtenu une augmentation annuelle de 28 millions de dollars pour renforcer son programme et favoriser l'uniformité d'un bout à l'autre du pays. Toutefois, seulement certaines parties de ces améliorations seront mises en œuvre au Québec.

6.1.27 Environnement Canada administre les dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la prévention de la pollution dans les eaux où vit le poisson. Toutefois, la responsabilité ultime à l'égard de toutes les dispositions de la *Loi*, y compris les précédentes, relève de Pêches et Océans. Ce dernier ministère n'a toujours pas déterminé si les mesures qu'il prend, combinées à celles d'Environnement Canada, respectent les prescriptions de la *Loi sur les pêches*. Plus particulièrement, il n'a pas énoncé clairement la façon dont Environnement Canada devrait mettre en application les dispositions de la *Loi* qui ont trait à la prévention de la pollution.

6.1.28 L'information scientifique en ce qui a trait à la prise de décision. Les décisions avisées reposent sur l'information scientifique. Pêches et Océans a besoin d'information scientifique crédible aux fins suivantes :

- établir les priorités et prendre les décisions de gestion;
- déterminer les nouveaux dangers, en évaluer l'importance, préparer et appliquer des stratégies pour les contrer;

- faire en sorte que lorsque d'autres organismes appliquent les programmes de Pêches et Océans, ils respectent les exigences du mandat du Ministère;
- contribuer à la prise de décisions conjointe concernant le bassin.

6.1.29 Le Ministère n'a pas l'information scientifique dont il a besoin pour s'acquitter de son mandat de manière efficace. Il y a un manque de renseignements en ce qui a trait aux stocks de poissons, à la quantité et à la qualité des poissons, aux habitats, aux contaminants présents dans les poissons et à la présence des espèces aquatiques envahissantes. En même temps, l'adoption de nouvelles lois comme la *Loi sur les océans* impose un fardeau supplémentaire au Ministère en matière de connaissances scientifiques.

6.1.30 Au début des années 1990, les niveaux de financement fédéral des activités de recherche scientifique menées par le Ministère en Ontario étaient instables. La situation dans la province s'est détériorée depuis. Les compressions fédérales ont coïncidé avec des compressions provinciales et ont eu pour effet d'aggraver les lacunes existantes en matière de connaissances et de recherche, et d'en créer de nouvelles. Au Québec, Pêches et Océans n'a effectué presque aucun travail de recherche en eaux douces.

6.1.31 Le Ministère a déterminé les lacunes de son programme scientifique et calcule ce qu'il en coûterait pour les combler. Depuis, il a reconnu qu'il ne disposait pas du personnel nécessaire pour mener des recherches en eaux douces mais il n'a pas de plan pour résoudre ce problème. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral ne s'engage pas à financer à long terme les projets qui fournissent des données essentielles.

6.1.32 Pêches et Océans n'a pas encore préparé de stratégie lui permettant de déterminer les travaux scientifiques que le Ministère doit assumer lui-même, les recherches qu'il devrait effectuer en partenariats et ce qu'il peut obtenir d'autres organismes.

Nos recommandations

6.1.33 Nos constatations révèlent que Pêches et Océans doit élaborer une vision de l'écosystème aquatique qu'il souhaite promouvoir dans le bassin. Il doit en outre définir son rôle et ses responsabilités quant à la sauvegarde et à la protection des pêcheries; offrir une meilleure protection contre les espèces envahissantes; mieux protéger et gérer les habitats du poisson; obtenir l'information scientifique dont il a besoin.

6.1.34 Pêches et Océans devrait prendre les mesures suivantes pour assurer la réalisation des objectifs de la *Loi sur les pêches* :

- Se donner une vision à l'égard des pêches en eau douce qu'il souhaite promouvoir dans le bassin.
- Clarifier son rôle en matière de sauvegarde et de protection des ressources halieutiques d'eau douce dans le bassin.
- Prendre des engagements clairs et prévoir un financement adéquat relativement aux activités du Ministère.

- Mettre en place des régimes de responsabilisation adéquats avec ses partenaires, c'est-à-dire les ministères fédéraux, les provinces et les autres parties intéressées dont il dépend pour atteindre les objectifs de la *Loi sur les pêches*.
- Surveiller les résultats des activités du Ministère et de celles de ses partenaires et présenter des rapports au Parlement sur la question.

6.1.35 Pêches et Océans devrait prendre les mesures suivantes pour veiller à ce que les poissons et leurs habitats soient protégés comme l'exigent la *Loi sur les pêches* et la Politique de gestion de l'habitat du poisson :

- Évaluer ses progrès par rapport à l'objectif final, celui de réaliser un gain net des habitats du poisson. À cette fin, il devrait, dans un premier temps, contrôler l'efficacité de ses conseils et de ses décisions en ce qui a trait aux projets particuliers.
- Mener à son terme le renouvellement de son programme de gestion des habitats et en assurer l'application uniforme dans tous les secteurs du bassin.
- Définir clairement les interventions qu'il attend d'Environnement Canada en vue de protéger efficacement les poissons et leurs habitats et d'appliquer les dispositions ayant trait à la prévention de la pollution énoncées dans la *Loi sur les pêches*.

6.1.36 Pêches et Océans devrait redoubler ses efforts pour lutter contre les espèces aquatiques envahissantes et en prévenir l'introduction, et ainsi remplir ses engagements, en prenant les mesures suivantes :

- Lorsque cela est réalisable, élaborer des programmes dont l'objet est d'éliminer les espèces envahissantes dans le bassin ou d'empêcher qu'elles s'y répandent.
- Déterminer les menaces posées par les espèces aquatiques qui pourraient envahir le bassin et en évaluer les risques éventuels sur l'écosystème aquatique. Là où le risque est important, élaborer des plans d'action afin d'intervenir, de concert avec d'autres parties intéressées, en cas d'infestation.
- Effectuer de nouvelles recherches et proposer de nouvelles méthodes afin de prévenir le rejet d'espèces aquatiques envahissantes avec l'eau de ballast des navires.
- Concevoir, avec la participation de Transports Canada, des modifications législatives pour lutter contre les espèces aquatiques envahissantes ou en prévenir l'introduction. (À cet égard, le Ministère devrait consulter les États-Unis en vue d'assurer une action coordonnée.)

6.1.37 Pêches et Océans devrait prendre les mesures suivantes pour faire en sorte que le Ministère dispose de l'information scientifique dont il a besoin pour s'acquitter de son mandat dans le bassin :

- Clarifier ses responsabilités en matière de recherche.
- Élaborer une stratégie qui guiderait ses recherches et la collecte d'informations d'autres sources.

- Faire en sorte que le financement aux fins de la recherche soit adéquat et stable pour répondre aux besoins du Ministère en matière d'information scientifique.

6.1.38 Pêches et Océans devrait accorder un financement stable à la Commission des pêcheries des Grands Lacs. Le Ministère devrait examiner le rendement de ses interventions passées et déterminer le moyen de participer de la manière la plus efficace possible aux activités de la Commission.

(Les réponses des ministères se trouvent dans le sommaire.)

6.2 Les espèces aquatiques envahissantes

L'enjeu

Les espèces envahissantes menacent le bassin

La moule zébrée cause des dommages importants dans le bassin.

Source : Environmental Protection Agency des États-Unis

6.2.1 Les espèces exotiques ou étrangères ne se trouvent pas naturellement dans un écosystème et y ont été introduites volontairement ou accidentellement. Certaines espèces, comme la truite arc-en-ciel, sont considérées comme désirables car elles sont devenues importantes pour la pêche sportive. D'autres, au contraire, sont jugées indésirables et envahissantes. C'est le cas de la moule zébrée, par exemple. Bien que les espèces envahissantes menacent autant les écosystèmes terrestres que les écosystèmes aquatiques, notre vérification porte sur les espèces aquatiques envahissantes.

6.2.2 Les espèces aquatiques envahissantes arrivent au deuxième rang comme principale cause d'extinction des espèces aquatiques indigènes, soit immédiatement après la destruction des habitats. En l'absence d'intervention, les espèces aquatiques envahissantes peuvent avoir des effets graves et néfastes sur l'écosystème naturel et les organismes qui en dépendent. Si l'introduction de ces espèces demeure un problème non résolu partout dans le monde, ce problème n'est pas nouveau. La lamproie marine et la moule zébrée ne sont pas les seules espèces à avoir envahi le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent depuis les années 1800. En réalité, on en compte près de 160 et elles ont eu des effets dévastateurs sur le poisson et l'écosystème.

Le cladocère épineux, petit crustacé, fait concurrence aux jeunes poissons pour la nourriture.

Source : Commission des pêcheries des Grands Lacs

6.2.3 La population humaine dense établie dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent a considérablement perturbé l'habitat du poisson et les communautés écologiques. Cette situation a rendu le bassin particulièrement vulnérable à l'introduction d'autres espèces. De nombreux facteurs peuvent favoriser l'introduction d'espèces aquatiques envahissantes dans le bassin, dont l'aquaculture, le commerce d'espèces animales et de plantes lié à l'aquariophilie, l'utilisation de poissons-appâts et la navigation de plaisance. Mais la principale menace provient des navires commerciaux venant de l'étranger, qui peuvent transporter et introduire accidentellement des espèces envahissantes exotiques dans le bassin.

Le rôle du gouvernement fédéral

6.2.4 Les espèces aquatiques envahissantes représentent une menace directe pour les poissons ou leur nourriture. Pêches et Océans est responsable de la conservation et de la protection des poissons dans le bassin, y compris des habitats dans lesquels ils vivent et de la nourriture dont ils dépendent. Le Ministère mène également des recherches sur les espèces envahissantes et fournit des conseils scientifiques aux responsables du programme de gestion de l'eau de ballast de Transports Canada.

6.2.5 Il incombe présentement à Transports Canada de réglementer et de superviser la gestion de l'eau de ballast des navires commerciaux et de prévenir ou de limiter la libération par ces navires, d'organismes ou d'agents pathogènes aquatiques exotiques dans les eaux canadiennes. Au cours des dernières années, cette responsabilité a relevé tour à tour de Pêches et

Océans et de Transports Canada. La *Loi sur la marine marchande du Canada* confère au gouvernement fédéral un pouvoir de réglementation à cet égard.

6.2.6 Le Canada a signé la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique en 1992. Par la voie de la Stratégie canadienne de la biodiversité, il s'est engagé à empêcher l'introduction d'espèces exotiques qui menacent les écosystèmes, les habitats ou les espèces, à contrôler ces espèces et à les éradiquer. Environnement Canada est le ministère responsable de l'application de la Stratégie canadienne de la biodiversité au sein du gouvernement fédéral. Ce ministère réalise également des études sur les effets environnementaux des espèces aquatiques envahissantes dans les eaux intérieures.

Question posée lors de la vérification

6.2.7 Le gouvernement fédéral protège-t-il l'écosystème du bassin en empêchant l'introduction d'espèces aquatiques envahissantes ou en les surveillant et en luttant contre leur propagation?

Le contexte

Une approche concertée s'impose

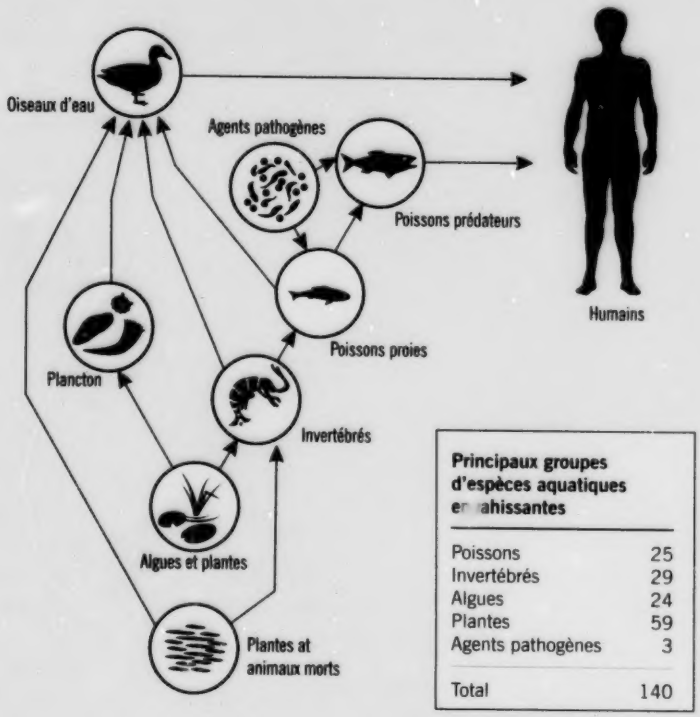
6.2.8 Les expériences du passé montrent que lorsqu'une espèce aquatique envahissante a été introduite dans le bassin, il est difficile sinon impossible de l'éradiquer ou de prévenir sa propagation. Une fois établie, elle peut modifier la chaîne alimentaire et perturber l'écosystème (voir la pièce 6.1). Les méthodes utilisées pour prévenir la propagation des espèces envahissantes peuvent elles-mêmes perturber l'écosystème.

6.2.9 Les pertes sont très élevées dans les secteurs de la pêche récréative et de la pêche commerciale dans le bassin. Outre ces pertes, il y a les coûts : un montant estimé à 500 millions de dollars est affecté chaque année à la lutte contre les espèces envahissantes dans les Grands Lacs. Le coût des mesures visant à réparer les dommages provoqués par ces espèces est également élevé : près de 44 millions de dollars ont été dépensés au cours des 10 dernières années uniquement pour prévenir l'obstruction par la moule zébrée des conduites de prise d'eau des centrales électriques. Durant cette même période, Pêches et Océans a consacré environ 52 millions de dollars à la lutte contre la lamproie marine dans les Grands Lacs.

6.2.10 En théorie, la Stratégie canadienne de la biodiversité accorde une attention très sérieuse à la prévention et à la répression des espèces envahissantes. Dans les faits, les résultats se font attendre. Bien qu'il soit le ministère responsable des écosystèmes aquatiques, Pêches et Océans n'a pas encore élaboré de plan en vue de remplir les engagements du Canada.

6.2.11 **La coopération est essentielle.** Les espèces envahissantes menacent l'ensemble du bassin. Une action concertée s'impose donc de la part du gouvernement fédéral, de l'Ontario, du Québec, des États-Unis et des autres partenaires, notamment les services de gestion des ressources, la communauté scientifique, les organisations non gouvernementales, l'industrie et le grand public. Certains intervenants mènent un combat isolé contre les espèces envahissantes, mais leurs efforts risquent de demeurer vains s'ils ne sont pas coordonnés par un organisme de direction.

Pièce 6.1 Effets des espèces aquatiques envahissantes sur la chaîne alimentaire



Principaux groupes d'espèces aquatiques envahissantes	
Poissons	25
Invertébrés	29
Algues	24
Plantes	59
Agents pathogènes	3
Total	140

Source : Adapté de *L'état de l'environnement au Canada*, gouvernement du Canada, Ottawa, 1991. Reproduit avec l'autorisation du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, 2001.

Le gouvernement fédéral participe à la lutte contre la lamproie marine

6.2.12 Le Programme de lutte contre la lamproie marine mis en place par la Commission des pêcheries des Grands Lacs s'est révélé efficace. En participant à ce programme, Pêches et Océans aide à lutter contre la lamproie marine dans le bassin depuis plus de 40 ans (voir la pièce 6.2). Le Canada et les États-Unis partagent le financement du programme selon une formule qui reflète la valeur historique des prises de corégone et de touladi et la superficie totale estimative des Lacs dans chaque pays. La contibution des États-Unis correspond à 69 p. 100 des coûts et celle du Canada, à 31 p. 100.

Une lamproie marine attachée à un touladi.

Source : Commission des pêcheries des Grands Lacs

6.2.13 Pêches et Océans exécute le Programme de lutte contre la lamproie marine au nom de la Commission à partir de ses installations de Sault Ste. Marie, en Ontario. Environ 45 employés permanents et saisonniers sillonnent le bassin des Grands Lacs chaque été. Une équipe s'emploie à évaluer le nombre de larves de lamproie dans les ruisseaux et les rivières. Une autre équipe est chargée de l'application de larvicide chimique. Les membres de cette deuxième équipe détiennent un permis du gouvernement provincial

les autorisant à utiliser des pesticides. Le Ministère a aidé la Commission à élaborer des méthodes de traitement plus efficaces utilisant moins de pesticide chimique. Leurs activités et réalisations sont résumées dans des rapports chaque année.

6.2.14 En 1995, par suite d'importantes compressions que le gouvernement a imposées à l'ensemble de ses programmes et sources de financement au milieu des années 1990, Pêches et Océans a supprimé de son budget régulier la contribution qu'il versait annuellement à la Commission. Depuis, la source de financement de la contribution globale du Canada est remise en cause chaque année; elle dépend de la décision du sous-ministre des Pêches et des Océans de puiser les fonds nécessaires ailleurs dans le budget. Après six ans, la question du financement n'est toujours pas réglée. Bien que certaines décisions destinées à corriger la situation aient été prises au cours des derniers mois, le financement canadien ne sera pas assuré de façon continue dans le contexte actuel.

6.2.15 La poursuite des programmes de recherche de la Commission, de son Programme de lutte contre la lamproie marine ainsi que des activités de ses autres comités exige un financement stable à long terme. La stabilité ne sera pas assurée à moins que le gouvernement fédéral en fasse un poste de budget régulier.

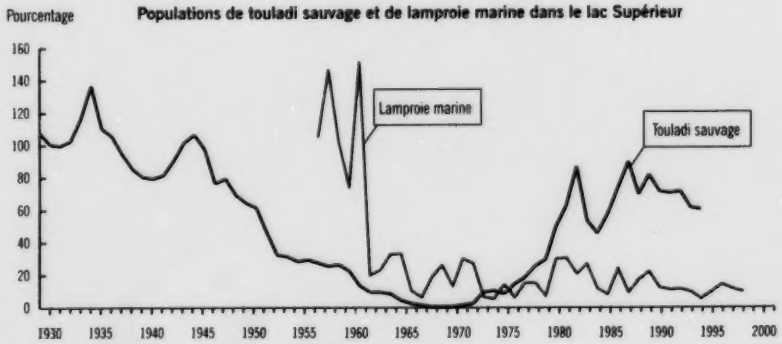
Pièce 6.2 Régulation des populations de lamproie marine dans le bassin

Blessure infligée au touladi par le disque buccal suceur de la lamproie marine.

Source : Commission des pêcheries des Grands Lacs

La lamproie marine est un poisson parasite qui se fixe à d'autres poissons à l'aide de son disque buccal suceur garni de dents acérées et déchire les écailles et les tissus de ses victimes pour se nourrir de liquides corporels. Bon nombre des poissons attaqués finissent par mourir.

Elle est originaire de l'océan Atlantique, non pas des Grands Lacs. Elle aurait atteint le lac Ontario au cours des années 1830. À la fin des années 1940, la population de lamproies du lac Érié s'était propagée au lac Supérieur et y causait des dommages importants au touladi et à d'autres espèces critiques de poissons. C'est la puissance destructrice de la lamproie qui a amené le Canada et les États-Unis à élaborer une intervention binationale concertée, la Commission des pêcheries des Grands Lacs. La Commission est parvenue à réprimer les populations de la lamproie marine et à protéger les pêches commerciales et sportives. À titre de membre de la Commission des pêcheries des Grands Lacs et de participant au Programme de lutte contre la lamproie marine, le gouvernement fédéral assume un rôle clairement défini depuis les 40 dernières années



Source : Commission des pêcheries des Grands Lacs

On fait peu pour lutter contre la plupart des autres espèces envahissantes

6.2.16 Aucune option précise de lutte contre les espèces les plus menaçantes n'est proposée. Une fois introduites, les espèces envahissantes peuvent se propager très rapidement à l'échelle du bassin. Toutefois, Pêches et Océans n'applique aucune politique ni procédure structurée en vue de contrôler l'introduction d'une nouvelle espèce ou de prévenir sa propagation. Le Ministère estime qu'il est pratiquement impossible de lutter contre la propagation d'une espèce envahissante une fois que celle-ci s'est établie dans les Grands Lacs. En conséquence, le gouvernement fédéral n'a pas de politique globale bien structurée pour les espèces envahissantes déjà présentes dans le bassin. Celles-ci ont une incidence considérable sur les écosystèmes aquatiques du bassin, mais il n'existe aucun programme concerté pour lutter contre elles, sauf dans le cas de la lamproie marine.

On fait encore moins pour prévenir l'introduction de nouvelles espèces envahissantes

6.2.17 Notre vérification a révélé que le gouvernement fait peu pour prévenir l'introduction d'espèces envahissantes. Or, en les empêchant d'atteindre le bassin, on pourrait économiser des millions de dollars en efforts de lutte, en plus d'éviter les coûts liés aux dommages qu'elles causent à l'écosystème.

6.2.18 Le gouvernement fédéral a réalisé des études sur les effets environnementaux de certaines espèces envahissantes qui ont atteint le bassin, mais il s'est très peu intéressé à la façon de prévenir l'introduction de nouvelles espèces. Une première étape vers la prévention serait de déterminer les sources éventuelles (p. ex., les ports étrangers dans le cas des eaux de ballast) et les espèces susceptibles d'envahir les eaux canadiennes. Pêches et Océans n'a pas dressé la liste des espèces les plus susceptibles d'atteindre le bassin ni de celles pouvant causer les dommages les plus importants et, de ce fait, présentant la menace la plus importante. L'eau de ballast est généralement reconnue comme la voie d'entrée de la plupart des espèces envahissantes dans le bassin, mais le Ministère n'a pas évalué l'importance des autres voies d'entrée comme l'aquaculture, le commerce d'espèces animales et de plantes lié à l'aquariophilie et l'utilisation de poissons-appâts.

Les navires de charge peuvent transporter des espèces envahissantes et les libérer dans le bassin.

Source : Bruce Litteljohn

Les lignes directrices facultatives relatives à l'eau de ballast sont inefficaces

6.2.19 Les navires qui sont moins chargés utilisent du lest pour équilibrer les charges, habituellement sous forme d'eau stockée dans des réservoirs spéciaux (appelée eau de ballast). Cette eau de ballast provient de ports situés dans toutes les régions du monde. À mesure qu'ils chargent des marchandises dans des ports établis le long du Saint-Laurent et dans les Grands Lacs, les navires rejettent leur eau de ballast dans le bassin et, par le fait même, toutes les espèces envahissantes qui peuvent s'y trouver.

6.2.20 Une centaine de ports établis dans le bassin, des deux côtés de la frontière canado-américaine, participent au transport des marchandises à l'échelle nationale ou internationale. Plus de 30 espèces envahissantes, dont la moule zébrée et d'autres espèces comme le petit crustacé appelé cladocère épineux, ont atteint les Grands Lacs dans de l'eau de ballast.

Le saviez-vous?

- Nombre d'espèces aquatiques envahissantes introduites dans le bassin depuis les années 1800 : **près de 160**
- Montant dépensé chaque année pour lutter contre les espèces envahissantes et réparer les dommages qu'elles causent dans les Grands Lacs : **environ 500 millions de dollars**
- Coût cumulé des dommages causés par la moule zébrée dans les Grands Lacs (au Canada et aux États-Unis) : **plus de 3 milliards de dollars**
- Coût annuel du Programme de lutte contre la lamproie marine : **21 millions de dollars**

  Contribution du Canada à cette initiative : **6 millions de dollars**
- Nombre de ports pouvant servir de voie d'entrée à la prochaine espèce envahissante dans le bassin (Canada et États-Unis) : **plus de 100**
- Taux d'observation du règlement américain régissant l'échange d'eau de ballast, selon une étude ponctuelle réalisée par le Canada en 1991 : **95 %**
- Pourcentage des navires auxquels ce règlement s'applique : **de 5 % à 25 %**

6.2.21 Le Canada applique depuis 1989 des lignes directrices facultatives en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, pour faire en sorte que les navires remplacent l'eau douce qu'ils utilisent comme lest par de l'eau salée, le plus loin possible de la terre ferme avant de pénétrer dans la voie maritime du Saint-Laurent. Cet échange vise à éliminer la plupart des organismes d'eau douce et à tuer ceux qui restent en les exposant à l'eau salée. Transports Canada reçoit copie des rapports de changement de l'eau de ballast (appelés rapports de changement de lest liquide) produits par les navires qui pénètrent dans le bassin. Le Ministère ne vérifie toutefois pas par des échantillons ou des analyses l'exactitude des renseignements consignés dans ces rapports. Le Ministère se fie plutôt au règlement des États-Unis qui régit l'échange d'eau de ballast et aux taux de conformité à la réglementation américaine. La Garde côtière canadienne (qui relevait à l'époque de Transports Canada) a décidé de s'en remettre à la réglementation américaine parce que cette dernière s'appliquait à tous les navires ayant de l'eau de ballast qui pénétraient dans les Grands Lacs. Une étude réalisée il y a 10 ans par Pêches et Océans concluait que ce taux de conformité était de 95 p. 100. Toutefois, l'étude a également révélé que la démarche pour échanger l'eau de ballast n'était efficace qu'à 67 p. 100 parce que certaines espèces pouvaient survivre à une exposition à l'eau salée.

6.2.22 Étant donné que tous les navires doivent se conformer à la réglementation américaine, le Canada a tardé à proposer son propre règlement, même s'il en avait le pouvoir en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. La responsabilité de la surveillance des eaux de ballast est passée de Transports Canada à Pêches et Océans en 1995 avant d'être de nouveau confiée à Transports Canada en 2000. Ce transfert de responsabilité dénote un manque d'engagement tangible. Bien que Pêches et Océans soit le ministère fédéral responsable des écosystèmes aquatique., il n'a pas pris en charge cette question.

6.2.23 À l'heure actuelle, la Garde côtière des États-Unis vérifie si les navires qui pénètrent dans le bassin par le Saint-Laurent appliquent la réglementation américaine seulement une fois que ces derniers arrivent à Massena, dans l'État de New York. Dès lors, les navires qui chargent à Québec peuvent rejeter leur eau de ballast sans avoir eu à démontrer qu'ils observent la réglementation.

6.2.24 Fait étonnant, les navires étrangers sans eau de ballast représentent une menace plus importante que ceux qui échangent l'eau de ballast, mais ils ne sont pas soumis à la réglementation. Comme ils sont pleinement chargés, les navires ont évacué la plus grande quantité d'eau de ballast possible de leurs réservoirs. Toutefois, ces réservoirs ne sont jamais complètement vides et, dans la plupart des cas, ils contiennent encore plusieurs centaines de tonnes de dépôts et de sédiments impossibles à éliminer par pompage. Cette boue peut contenir non seulement des espèces envahissantes, mais aussi des agents pathogènes comme le bacille du choléra. Ces navires peuvent décharger leur cargaison et se recharger dans plusieurs ports. Ce faisant, ils remplissent leurs réservoirs d'eau de ballast, rejettent cette eau par la suite et

peuvent ainsi libérer des espèces envahissantes et des agents pathogènes dans les eaux du bassin.

6.2.25 Chaque année, entre 75 et 95 p. 100 des navires qui pénètrent dans le bassin sont des navires étrangers sans eau de ballast. Ni la réglementation américaine ni les lignes directrices canadiennes ne s'appliquent à ces navires. En d'autres mots, les lignes directrices facultatives et le règlement américain régissant l'échange d'eau de ballast ne sont efficaces que dans une proportion de 3 à 17 p. 100 seulement. Les mécanismes réglementaires destinés à assurer la protection du bassin sont nettement insuffisants.

6.2.26 Dans sa plus récente stratégie de développement durable, Transports Canada s'est engagé auprès du Parlement à mettre en place d'ici le début de 2002 des règlements et des normes régissant la gestion de l'eau de ballast. On ignore pour l'instant si ces dispositions s'appliqueront uniquement à la gestion d'eau de ballast ou engloberont également des questions comme les navires sans eau de ballast. Transports Canada détient le pouvoir de réglementation, mais Pêches et Océans conserve la responsabilité de mener à bien des études scientifiques sur l'eau de ballast afin d'obtenir l'information nécessaire à l'exécution des activités de programme ou à l'élaboration de règlements et de politiques.

6.2.27 **Des recherches additionnelles sur la gestion de l'eau de ballast s'imposent.** Même s'il comporte certains avantages, l'échange d'eau de ballast en haute mer n'est pas la solution idéale et peut même être dangereux. Des solutions de rechange ont été proposées, mais Pêches et Océans ne les a pas évaluées de façon approfondie. L'une des solutions possibles serait de permettre aux navires d'échanger leur eau de ballast à une installation de traitement côtière avant de pénétrer dans le bassin; on pourrait aussi envisager de traiter l'eau de ballast avant qu'elle ne soit rejetée dans le bassin. Les méthodes de traitement envisagées incluent l'installation d'un filtre dans les canalisations d'eau des navires ou l'irradiation à l'ultraviolet ou, dans le cas des navires sans eau de ballast, le traitement chimique des sédiments provenant des réservoirs. Toutefois, toutes ces solutions comportent elles-mêmes des limites. L'industrie du transport maritime les juge impraticables ou trop coûteuses, alléguant qu'avec les méthodes actuelles, la filtration de l'eau de ballast prendrait trop de temps, et que la construction d'une installation de traitement côtière coûterait trop cher. De plus, le traitement chimique des sédiments pourrait avoir des effets néfastes sur l'environnement.

6.2.28 À notre avis, le problème posé par les espèces envahissantes présentes dans les eaux de ballast exige une intervention immédiate concertée. Un seul navire peut provoquer l'introduction d'une espèce, et chaque introduction risque d'être irréversible. Compte tenu de ses responsabilités, Pêches et Océans doit comparer le coût des dommages causés par les espèces envahissantes à celui des solutions de remplacement destinées à réprimer ces espèces, et il doit prendre les mesures qui s'imposent.

6.2.29 Être prêt à faire face à la prochaine espèce envahissante. Une approche prospective structurée pour empêcher l'introduction d'espèces aquatiques envahissantes et contrôler celles-ci devrait englober les volets suivants :

- détermination des espèces envahissantes susceptibles de causer des dommages;
- évaluation du risque d'introduction de chacune de ces espèces;
- élaboration et évaluation de méthodes de traitement;
- surveillance de l'environnement afin de détecter la présence ou l'apparition éventuelle de nouvelles espèces;
- étude des incidences sur l'environnement;
- mise au point de stratégies et plans de lutte.

Conclusion

6.2.30 Les espèces aquatiques envahissantes représentent pour l'écosystème du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent une menace grave et grandissante que le gouvernement fédéral n'est pas en mesure de contrer à l'heure actuelle, en dépit de ses engagements. Il n'existe aucune politique fédérale ni aucun plan pour coordonner les interventions fédérales visant à contrer les effets environnementaux, économiques et sociaux des espèces envahissantes. Aucun ministère n'est chargé d'assumer la responsabilité première à cet égard.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
1 Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Conserver et protéger les populations de poissons et leur habitat dans le bassin.	Le gouvernement fédéral a tardé à protéger les populations de poissons et leur habitat contre la menace posée par les espèces envahissantes. Il a élaboré un plan d'action structuré et concerté uniquement contre la lamproie marine.
		Il n'existe aucune politique nationale permettant aux ministères de s'attaquer au problème selon une approche bien coordonnée.
	Empêcher l'introduction d'espèces exotiques qui menacent les écosystèmes, les habitats ou les espèces, contrôler ces espèces et les éradiquer (Stratégie canadienne de la biodiversité).	Les efforts du gouvernement fédéral ne sont pas axés sur la prévention.
		Les mesures qu'il a prises pour réprimer et éradiquer les espèces envahissantes déjà établies dans le bassin sont de nature ponctuelle et ne relèvent pas d'une démarche concertée.
	Accroître et préserver les ressources halieutiques et, en particulier, lutter contre la lamproie marine (Commission des pêcheries des Grands Lacs).	Pêches et Océans, sous la direction de la Commission des pêcheries des Grands Lacs, s'est employé à réprimer les populations de lamproie marine dans la portion canadienne des Grands Lacs.

6.2.29 Être prêt à faire face à la prochaine espèce envahissante. Une approche prospective structurée pour empêcher l'introduction d'espèces aquatiques envahissantes et contrôler celles-ci devrait englober les volets suivants :

- détermination des espèces envahissantes susceptibles de causer des dommages;
- évaluation du risque d'introduction de chacune de ces espèces;
- élaboration et évaluation de méthodes de traitement;
- surveillance de l'environnement afin de détecter la présence ou l'apparition éventuelle de nouvelles espèces;
- étude des incidences sur l'environnement;
- mise au point de stratégies et plans de lutte.

Conclusion

6.2.30 Les espèces aquatiques envahissantes représentent pour l'écosystème du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent une menace grave et grandissante que le gouvernement fédéral n'est pas en mesure de contrer à l'heure actuelle, en dépit de ses engagements. Il n'existe aucune politique fédérale ni aucun plan pour coordonner les interventions fédérales visant à contrer les effets environnementaux, économiques et sociaux des espèces envahissantes. Aucun ministère n'est chargé d'assumer la responsabilité première à cet égard.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
1 Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Conserver et protéger les populations de poissons et leur habitat dans le bassin.	Le gouvernement fédéral a tardé à protéger les populations de poissons et leur habitat contre la menace posée par les espèces envahissantes. Il a élaboré un plan d'action structuré et concerté uniquement contre la lamproie marine. Il n'existe aucune politique nationale permettant aux ministères de s'attaquer au problème selon une approche bien coordonnée.
	Empêcher l'introduction d'espèces exotiques qui menacent les écosystèmes, les habitats ou les espèces, contrôler ces espèces et les éradiquer (Stratégie canadienne de la biodiversité).	Les efforts du gouvernement fédéral ne sont pas axés sur la prévention. Les mesures qu'il a prises pour réprimer et éradiquer les espèces envahissantes déjà établies dans le bassin sont de nature ponctuelle et ne relèvent pas d'une démarche concertée.
	Accroître et préserver les ressources halieutiques et, en particulier, lutter contre la lamproie marine (Commission des pêcheries des Grands Lacs).	Pêches et Océans, sous la direction de la Commission des pêcheries des Grands Lacs, s'est employé à réprimer les populations de lamproie marine dans la portion canadienne des Grands Lacs.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Évaluer le rendement du gouvernement		
❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	Dans le cas de la lamproie marine, le problème a été clairement énoncé (incidences économiques, effet sur les pêches), et des mesures correctrices ont été prises. Le programme de lutte contre la lamproie marine dans les Grands Lacs est efficace dans une large mesure.	Le gouvernement fédéral n'a mis en place aucune approche prospective concertée centrée sur l'identification des espèces envahissantes présentant une menace, l'évaluation du risque d'introduction, l'application de mesures visant à prévenir l'introduction de ces espèces et à enrayer leur propagation.
❸ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	La Commission des pêcheries des Grands Lacs s'est révélée une structure efficace par l'entremise de laquelle le Canada et les États-Unis ont uni leurs efforts pour résoudre les problèmes posés par la lamproie marine dans les Grands Lacs.	Le gouvernement fédéral n'a élaboré aucune politique ni aucun plan en vue de contrer les effets des espèces envahissantes, ni chargé aucun ministère d'assumer cette responsabilité dans le cadre d'un plan d'action concerté réunissant les ministères fédéraux concernés. Il est difficile d'évaluer l'ampleur du problème et l'efficacité des mesures qui ont été prises pour corriger la situation. La gestion des eaux de ballast est une responsabilité qui a relevé tour à tour de Pêches et Océans et de Transports Canada avant d'être récemment confiée de nouveau à Transports Canada. Il est trop tôt pour se prononcer sur les conséquences du transfert le plus récent. Le gouvernement fédéral ne gère pas activement le dossier des espèces envahissantes. Par conséquent, nous ne sommes pas en mesure de dire s'il protège les intérêts du public.

6.3 Protection de l'habitat du poisson

L'enjeu

6.3.1 **Il faut protéger l'habitat du poisson.** Les dommages causés à l'habitat du poisson, plus encore que la surpêche, peuvent nuire aux populations de poissons. L'urbanisation et l'aménagement de terrains dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent ont entraîné la perte de rivages et de milieux humides — zones importantes où fraie, se nourrit, croît et vit le poisson.

L'habitat du poisson est le milieu où il se reproduit, se nourrit, croît et vit. La température de l'eau, la teneur en oxygène, les sources de nourriture et les abris sont des facteurs importants qui déterminent la qualité de l'habitat.

Source : *Cold Comfort*, ministère des Richesses naturelles de l'Ontario (Affiches : 1-800-667-1940)

6.3.2 De nombreuses activités peuvent entraîner la destruction de l'habitat du poisson. L'enlèvement de la végétation le long des rives de cours d'eau et de lacs a pour effet d'augmenter la température de l'eau et d'entraîner une perte d'habitat où se nourrit le poisson. Cela permet à l'eau courante d'éroder le sol et de transporter dans les cours d'eau des sédiments qui recouvrent le gravier dans lequel fraie le poisson. Les effluents déversés dans l'eau peuvent nuire à la qualité de l'eau et, par le fait même, à l'habitat du poisson et finalement au poisson lui-même. On peut citer, à titre d'exemple, les effluents déversés dans l'eau par des entreprises de pâtes et papiers, des sociétés d'exploitation minière et d'autres exploitants, les eaux d'égout et d'autres déchets municipaux, de même que les pesticides et les substances nutritives dans les eaux de ruissellement. Le dragage dans les ports, les canaux et les marinas peut entraîner la perte d'habitats en détruisant le milieu naturel et en favorisant le dépôt de limon. Les propriétaires de terrains privés peuvent également détruire l'habitat du poisson lorsqu'ils construisent un mur de soutènement, installent un quai ou endiguent un ruisseau.

6.3.3 Il est difficile de quantifier la perte de l'habitat du poisson — nous avons peu d'information à l'heure actuelle sur la quantité ou la qualité des habitats dans l'ensemble du bassin versant. Toutefois, on peut protéger l'habitat si l'on use de précautions convenables. Ce faisant, on protège les milieux humides et les rivages, on améliore la qualité de l'eau et on protège certaines espèces en péril.

Le rôle du gouvernement fédéral

Responsabilité claire pour ce qui est de protéger l'habitat du poisson

6.3.4 Pêches et Océans a pour mandat notamment de protéger l'habitat du poisson. Le Ministère dispose d'un puissant outil, la *Loi sur les pêches*, qui régit les activités pouvant endommager l'habitat et polluer l'eau où vit le poisson. Bien qu'Environnement Canada administre les dispositions de la *Loi sur les pêches* qui interdisent la pollution de l'eau où vit le poisson, Pêches et Océans reste de façon générale le responsable de ces dispositions et de toutes les autres dispositions de la *Loi*. Par ailleurs, selon la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, avant que Pêches et Océans puisse autoriser en vertu de la *Loi sur les pêches* toute activité pouvant modifier, perturber ou détruire l'habitat du poisson, le Ministère doit effectuer une évaluation environnementale.

6.3.5 Les efforts du gouvernement fédéral en matière de protection de l'habitat du poisson reposent sur la Politique de gestion de l'habitat du poisson. L'objectif de la politique est d'assurer un gain net en ce qui a trait à la capacité de production naturelle de l'habitat du poisson par des buts de conservation, de reconstitution et d'aménagement. La politique touche tous les projets et activités — grands et petits, publics ou privés, dans l'eau ou à proximité de l'eau — qui pourraient altérer, perturber ou détruire l'habitat du poisson. Si une perte de l'habitat est inévitable, elle doit être compensée par la restauration, l'amélioration ou la construction d'un habitat ailleurs.

6.3.6 **Autres compétences.** Au Canada, le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces se partagent la protection de l'habitat du poisson. L'Ontario et le Québec ont leur propre législation en matière d'environnement, de faune et d'aménagement du territoire qui leur confère un rôle de protection de l'eau et de l'habitat du poisson dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Toutefois, certains règlements et lois des provinces s'appliquent uniquement aux terres publiques. De 1989 à 1997, le gouvernement de l'Ontario a mené la plupart des activités de gestion de l'habitat au nom du gouvernement fédéral. Il n'y a jamais eu d'ententes équivalentes avec le Québec. À l'heure actuelle, la plupart des offices de protection de la nature en Ontario ont des ententes avec Pêches et Océans en vue d'informer le grand public sur les mesures à prendre pour protéger l'habitat du poisson.

Questions posées lors de la vérification

6.3.7 Dans quelle mesure le gouvernement fédéral met-il en application sa politique de gestion de l'habitat en vue de protéger l'habitat du poisson dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent? Pêches et Océans a-t-il l'assurance qu'Environnement Canada prévienne la pollution de l'habitat du poisson conformément aux objectifs de la *Loi sur les pêches*?

Le contexte

La politique fédérale est claire, mais sa mise en application est incomplète

6.3.8 La Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986 a comme objectif clair d'assurer un gain net de l'habitat du poisson. La politique touche à la fois la protection de l'habitat du poisson qui relève de Pêches et Océans et la prévention de la pollution confiée à Environnement Canada. Toutefois, 15 ans après son adoption, la politique n'a jamais été mise en application de

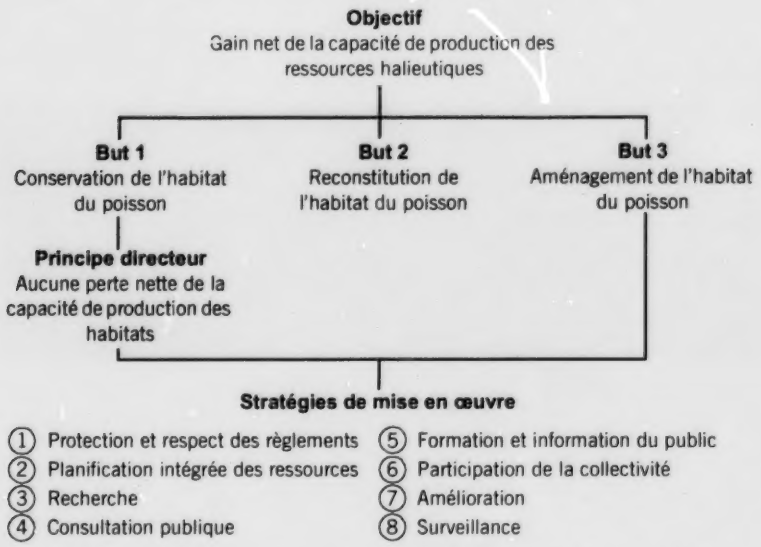
façon complète. La politique comporte huit stratégies distinctes qui sont toutes reliées les unes aux autres. Pêches et Océans n'a mis l'accent que sur l'une d'entre elles — soit la protection et le respect des règlements. De plus, le Ministère n'a pas mis en application cette stratégie de façon uniforme dans les deux provinces du bassin. La politique de 1986 reconnaît que la protection et le respect des règlements ne suffisent pas à eux seuls à assurer un gain net de l'habitat du poisson. Pour atteindre les trois buts de la politique, il faut aussi mettre en application les sept autres stratégies (voir la pièce 6.3).

Mesures pour protéger l'habitat du poisson déjà existant

6.3.9 Le programme de gestion de l'habitat du poisson de Pêches et Océans consiste principalement à examiner des propositions d'aménagement pour voir si elles pourraient constituer des menaces pour l'habitat du poisson et à proposer des mesures à prendre pour éviter ou atténuer les incidences que pourraient avoir de telles propositions (voir la pièce 6.4). Quiconque est à l'origine de dommages non autorisés causés à l'habitat du poisson peut être accusé aux termes de la *Loi sur les pêches*. Toute personne qui propose un projet susceptible de nuire à l'habitat devrait consulter Pêches et Océans pour voir si elle doit obtenir au préalable une autorisation. Les solutions applicables pour protéger l'habitat du poisson sont, par ordre de préférence, la relocalisation du projet, sa modification, l'atténuation des incidences ou le remplacement de l'habitat (désigné habituellement par le terme « compensation »).

6.3.10 Avant que Pêches et Océans puisse accorder une autorisation, les employés du Ministère doivent procéder à une évaluation environnementale

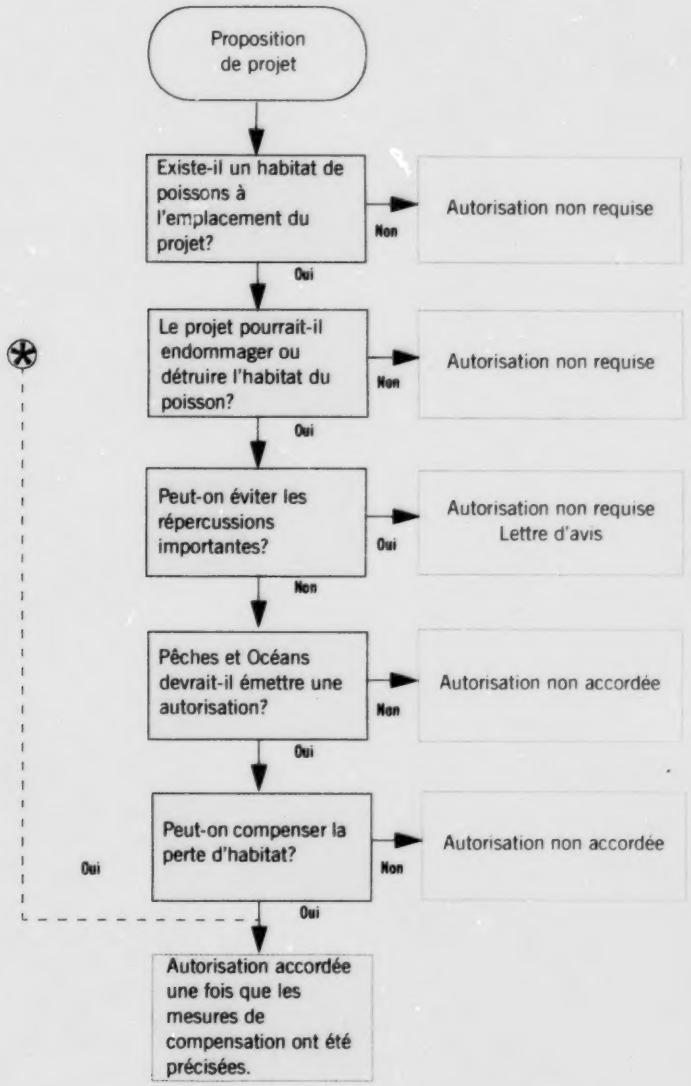
Pièce 6.3 Cade de la politique de gestion de l'habitat du poisson



Source : Adapté à partir de la Politique de gestion de l'habitat du poisson, 1986, Pêches et Océans.

en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. L'évaluation allonge la période nécessaire pour accorder une autorisation, mais elle assure toutefois une protection de l'environnement par l'examen de facteurs environnementaux additionnels.

Pièce 6.4 Cadre décisionnel servant à déterminer et à autoriser la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson



Lorsqu'un projet risque d'endommager ou de détruire l'habitat du poisson, il faut simultanément faire une évaluation environnementale et elle doit être terminée avant que l'autorisation soit accordée.

Source : Adapté à partir du *Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction et de la perturbation de l'habitat du poisson*, 1998, Pêches et Océans.

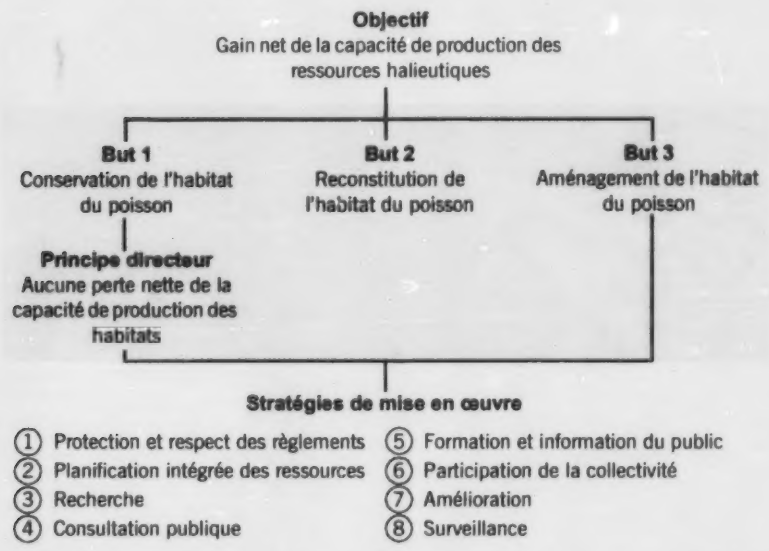
façon complète. La politique comporte huit stratégies distinctes qui sont toutes reliées les unes aux autres. Pêches et Océans n'a mis l'accent que sur l'une d'entre elles — soit la protection et le respect des règlements. De plus, le Ministère n'a pas mis en application cette stratégie de façon uniforme dans les deux provinces du bassin. La politique de 1986 reconnaît que la protection et le respect des règlements ne suffisent pas à eux seuls à assurer un gain net de l'habitat du poisson. Pour atteindre les trois buts de la politique, il faut aussi mettre en application les sept autres stratégies (voir la pièce 6.3).

Mesures pour protéger l'habitat du poisson déjà existant

6.3.9 Le programme de gestion de l'habitat du poisson de Pêches et Océans consiste principalement à examiner des propositions d'aménagement pour voir si elles pourraient constituer des menaces pour l'habitat du poisson et à proposer des mesures à prendre pour éviter ou atténuer les incidences que pourraient avoir de telles propositions (voir la pièce 6.4). Quiconque est à l'origine de dommages non autorisés causés à l'habitat du poisson peut être accusé aux termes de la *Loi sur les pêches*. Toute personne qui propose un projet susceptible de nuire à l'habitat devrait consulter Pêches et Océans pour voir si elle doit obtenir au préalable une autorisation. Les solutions applicables pour protéger l'habitat du poisson sont, par ordre de préférence, la relocalisation du projet, sa modification, l'atténuation des incidences ou le remplacement de l'habitat (désigné habituellement par le terme « compensation »).

6.3.10 Avant que Pêches et Océans puisse accorder une autorisation, les employés du Ministère doivent procéder à une évaluation environnementale

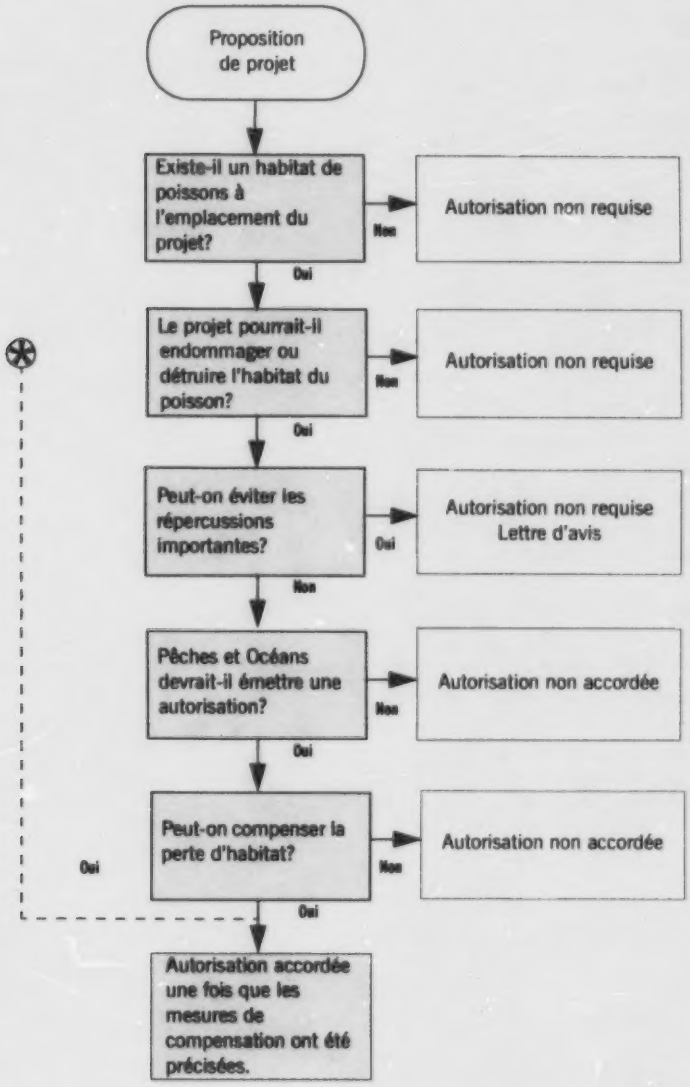
Pièce 6.3 Cadre de la politique de gestion de l'habitat du poisson



Source : Adapté à partir de la Politique de gestion de l'habitat du poisson, 1986, Pêches et Océans.

en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. L'évaluation allonge la période nécessaire pour accorder une autorisation, mais elle assure toutefois une protection de l'environnement par l'examen de facteurs environnementaux additionnels.

Pièce 6.4 Cadre décisionnel servant à déterminer et à autoriser la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson



Lorsqu'un projet risque d'endommager ou de détruire l'habitat du poisson, il faut simultanément faire une évaluation environnementale et elle doit être terminée avant que l'autorisation soit accordée.

Source : Adapté à partir du *Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction et de la perturbation de l'habitat du poisson*, 1998, Pêches et Océans.

Échec des tentatives en vue de déléguer aux provinces la gestion de l'habitat du poisson en eau douce

6.3.11 Dans son budget de 1995, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il déléguerait officiellement aux gouvernements des provinces des Prairies, de l'Ontario et du Québec la gestion de l'habitat du poisson en eau douce sur leur territoire. Le gouvernement fédéral a pris cette décision pour qu'il puisse être plus présent dans la gestion des océans du Canada. Par ailleurs, les gouvernements de l'Ontario et du Québec géraient déjà à l'époque les pêches commerciales et sportives en eau douce sur leur territoire au moyen d'ententes avec le gouvernement fédéral. De plus, depuis 1989, le gouvernement de l'Ontario faisait appliquer la plupart des dispositions de la *Loi sur les pêches* reliées à la protection de l'habitat du poisson, et ce, en vertu d'une entente conclue avec Pêches et Océans.

6.3.12 Des groupes environnementalistes se sont fermement opposés au transfert des responsabilités, craignant que les provinces n'assurent pas une protection suffisante. De plus, la délégation de pouvoirs proposée signifiait que, sans l'intervention du gouvernement fédéral, de nombreux projets qui nécessiteraient autrement une évaluation environnementale en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* ne seraient pas évalués. Compte tenu des préoccupations de ces groupes, le Ministère a proposé que seulement une partie de la gestion de l'habitat en eau douce soit déléguée aux provinces — ce qui aurait tout de même nécessité des modifications aux lois fédérales. Les provinces ont refusé : elles voulaient faire officialiser l'entente existante et obtenir des fonds supplémentaires pour assurer la gestion de l'habitat du poisson au nom du gouvernement fédéral. Le gouvernement de l'Ontario a mis fin à son entente sur la gestion de l'habitat du poisson en septembre 1997. Pour sa part, le Québec alléguait alors que ses mesures législatives et ses programmes protégeaient déjà l'habitat du poisson. À défaut d'une entente, Pêches et Océans a repris ses responsabilités à l'échelle nationale en matière de gestion de l'habitat du poisson d'eau douce.

Le saviez-vous?

- Quantité de la perte ou du gain d'habitat du poisson à l'intérieur du bassin : **inconnu**
- Nombre d'années écoulées depuis l'adoption de la Politique de gestion de l'habitat du poisson qui n'a toutefois jamais été mise pleinement en œuvre : **15**
- Nombre d'ententes entre Pêches et Océans et les offices de protection de la nature en Ontario en vue d'aider à exécuter le programme de gestion de l'habitat du poisson : **37**
- Nombre de personnes en 1998-1999 qui ont reçu des conseils et des autorisations de Pêches et Océans pour des projets qui pourraient avoir des effets sur l'habitat du poisson en Ontario : **1 542**
  Nombre au Québec : **108**
- Nombre d'employés supplémentaires que prévoit embaucher Pêches et Océans pour la mise en œuvre du renouvellement de son programme de gestion de l'habitat en Ontario : **103**
  Nombre au Québec : **12**

La consolidation du programme en Ontario se fait avec difficulté

6.3.13 Lorsque le gouvernement de l'Ontario a décidé de ne plus administrer la gestion de l'habitat du poisson, Pêches et Océans n'avait aucun plan de rechange. Le Ministère nous a dit qu'il avait pris certaines dispositions en vue d'assurer une transition efficace. Il a réaffecté temporairement en Ontario moins de cinq agents des pêches provenant d'autres régions pour appuyer sept biologistes des habitats qui travaillaient déjà dans la province. De plus, il se fiait aux ententes locales officieuses négociées entre les fonctionnaires du gouvernement fédéral et ceux de la province. Le nombre d'accusations portées contre des contrevenants a diminué pendant cette période — aucune en 1997-1998 et seulement une en 1998-1999 comparativement à six accusations en 1996-1997.

6.3.14 Depuis que la province a mis fin à l'entente, la charge de travail du gouvernement fédéral à l'égard du programme de gestion de l'habitat a augmenté de façon spectaculaire — le nombre de propositions à examiner était passé de 250 par année en septembre 1997, à plus de 3 000 un an plus

tard. Le personnel a travaillé d'arrache-pied pour absorber la charge de travail, mais les promoteurs demandant des autorisations se sont plaints de la longueur des périodes d'attente avant d'obtenir des avis, des conseils ou une autorisation. Puis, en 1999, le gouvernement fédéral a cessé de tenter de déléguer des pouvoirs. Il a plutôt élargi son programme. Au moment de notre vérification, le Ministère s'affairait à recruter 78 biologistes et à ouvrir de nouveaux bureaux de district en Ontario. Nous estimons que depuis 1997 Pêches et Océans a mis beaucoup trop de temps à établir un programme de remplacement en Ontario et a été moins apte à protéger entre-temps l'habitat du poisson.

6.3.15 Le Ministère s'efforce toujours de déployer jusqu'à 25 agents supplémentaires chargés de l'application de la *Loi sur les pêches* en Ontario. Il faut deux ans pour former des agents des pêches pour qu'ils puissent assurer l'application de la *Loi* dans le cas de toutes les espèces au Canada. Pêches et Océans donne une formation complète de manière à pouvoir affecter les agents dans n'importe quelle région au pays. Cependant, le Ministère a de la difficulté à attirer et à conserver des agents en Ontario, car le travail relié à l'habitat ne correspond qu'à une petite partie de la formation qu'ils reçoivent.

6.3.16 Dans le contexte de la nouvelle mise en place de son programme, le Ministère a préparé récemment trois niveaux d'ententes avec 37 offices de protection de la nature en Ontario, afin d'aider à exécuter le programme de gestion de l'habitat (voir la pièce 6.5). Les offices de protection de la nature sont des organismes locaux de protection de l'environnement qui conservent, reconstituent, aménagent et gèrent les ressources naturelles dans les zones définies par les bassins versants. Les ententes du Ministère conclues avec ces organismes se fondent sur les anciennes responsabilités assumées conjointement avec la province et mettent à profit les connaissances locales des offices. Du point de vue conceptuel, ces ententes sont prometteuses, mais il est encore trop tôt pour évaluer leurs résultats.

6.3.17 Nous sommes tout particulièrement préoccupés par la protection de l'habitat du poisson dans les zones où il n'y a aucun office de protection de la nature, c'est-à-dire la majeure partie du territoire au nord du lac Supérieur et du lac Huron. Exception faite des lignes directrices élaborées par le Ministère, la province, les offices de protection de la nature et l'Agence Parcs Canada, il n'y a aucun accord fédéral-provincial sur la gestion de l'habitat du poisson dans cette région. L'Agence Parcs Canada nous a informés que quatre de ses unités d'affaires ont conclu un protocole d'entente avec Pêches et Océans portant sur le processus de renvoi lié à l'habitat du poisson. Pêches et Océans compte sur ces groupes pour aider à protéger l'habitat dans le cadre de l'exécution de leurs propres responsabilités. L'approbation des plans de gestion des forêts par la province en est un exemple.

6.3.18 Cette entente peut éviter les chevauchements, mais Pêches et Océans ne surveille pas si l'habitat du poisson dans cette région est protégé conformément à sa politique. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas évalué les répercussions du Rapport de 1998 du vérificateur de la province de l'Ontario dans lequel on mettait en doute la capacité de la province d'appliquer la loi en matière de protection du poisson et de la faune.

Nous mettons en doute la capacité actuelle du gouvernement fédéral de protéger l'habitat du poisson dans les régions non desservies par un office de protection de la nature.

Il se peut que l'habitat du poisson en eau douce au Québec ne soit pas protégé de manière adéquate

6.3.19 Contrairement à la situation en Ontario, le Québec n'a jamais conclu d'entente officielle sur l'habitat avec Pêches et Océans. La province ne reconnaît pas la compétence fédérale sur les pêches en eau douce et les sections connexes de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Cependant, dans la pratique, les fonctionnaires du gouvernement fédéral et ceux de la province ont comme objectif commun de protéger l'habitat du poisson. Les fonctionnaires fédéraux se fient aux connaissances précises des fonctionnaires provinciaux pour exécuter leurs travaux en matière d'habitat du poisson.

Pièce 6.5 Les offices de protection de la nature en Ontario participent à la gestion de l'habitat du poisson

Les niveaux de responsabilité des ententes avec Pêches et Océans

- **Niveau 1.** Trier les propositions de projet en vue de déterminer si l'habitat du poisson est en cause et si le projet pourrait le détériorer, le perturber ou le détruire. Dans l'affirmative, la proposition de projet est envoyée au Ministère.
- **Niveau 2.** En plus des responsabilités du niveau 1, orienter également les promoteurs de projet quant aux mesures nécessaires pour empêcher la détérioration ou la destruction de l'habitat du poisson. Si la détérioration est inévitable, la proposition de projet est envoyée au Ministère.
- **Niveau 3.** En plus des responsabilités des niveaux 1 et 2, orienter la création d'un nouvel habitat ou améliorer d'autres habitats qui existent déjà afin de compenser l'habitat détruit par le projet.
- Aucune entente avec le Ministère.
- Zones sans office de protection de la nature.

Pêches et Océans attribue trois niveaux de responsabilités aux offices de protection de la nature, suivant le niveau d'expérience et la capacité de chacun. Les offices de protection de la nature examinent sans frais des propositions de projet au nom du Ministère. Pêches et Océans fournit la formation de même que le matériel et les logiciels nécessaires pour respecter ses engagements en matière de présentation de rapports annuels au Parlement. Le Ministère continue d'accorder les autorisations en vertu de la *Loi sur les pêches* et d'effectuer des évaluations environnementales en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

Source : Adapté à partir de *Un protocole exposant en détail le processus de renvoi des projets touchant l'habitat du poisson en Ontario*, août 2000, Pêches et Océans, Agence Parcs Canada, Conservation Ontario, ministère des Richesses naturelles de l'Ontario.

6.3.20 Pêches et Océans n'a aucun agent des pêches au Québec en vue de surveiller la protection de l'habitat du poisson en eau douce ou de mettre en application la *Loi sur les pêches*. Bien que le Ministère considère qu'il y a des pertes d'habitat, il n'a conclu aucune entente avec le gouvernement du Québec pour faire en sorte que la province mette en application les dispositions de la *Loi* ayant trait à l'habitat. De plus, il n'a établi aucun processus pour savoir si des accusations ont été portées par la province. Bien que le Québec soit doté de son propre programme de protection de l'habitat du poisson, contrairement au programme fédéral, il ne touche pas les terres privées. Toutefois, les agents provinciaux de protection de la faune ont le pouvoir d'appliquer la *Loi sur les pêches* pour protéger l'habitat du poisson. En dernier lieu, bien que la province analyse et approuve les projets, il n'existe aucun mécanisme officiel permettant de les renvoyer au gouvernement fédéral. L'habitat peut être perdu sans qu'on ait créé ou amélioré un autre habitat en guise de compensation.

Il faut prendre des précautions lors de travaux près des eaux afin de protéger l'habitat du poisson.

Source : Pêches et Océans

6.3.21 Jusqu'en 1997, le Ministère n'a autorisé au Québec aucun projet qui nuirait à l'habitat du poisson. Par conséquent, toute évaluation environnementale qui aurait pu être déclenchée en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* au cours du processus d'autorisation par le gouvernement fédéral n'a jamais été effectuée. La participation du Ministère en matière de protection de l'habitat du poisson en eau douce se limitait alors aux grands projets et aux projets du gouvernement fédéral. Pour ces projets, le Ministère a donné des conseils sur les mesures à prendre en vue de réduire au minimum l'altération de l'habitat du poisson. Cependant, les habitats perdus n'ont pas été remplacés.

6.3.22 Depuis 1997-1998, Pêches et Océans a légèrement accru ses efforts au Québec en vue d'administrer les dispositions de la *Loi sur les pêches* liées à la protection de l'habitat du poisson. Il a accordé ses premières autorisations assorties de plans de compensation visant à remplacer l'habitat perdu. Toutefois, le Ministère n'a pas suffisamment d'employés pour effectuer ces analyses de façon systématique et approfondie. Cette augmentation récente de la participation du gouvernement fédéral s'est produite sans consultation ou coordination officielle avec la province. Elle a été mal accueillie par la province, les promoteurs de projets et d'autres ministères fédéraux. Le manque de précision quant aux rôles du Ministère et de la province et le manque de renseignements publics sèment la confusion chez les requérants pour ce qui est de déterminer à quel moment il convient de faire intervenir le gouvernement fédéral.

6.3.23 Avant d'accorder toute autorisation, les employés du programme ont souvent besoin de conseils scientifiques. Cependant, le Ministère ne compte aucun scientifique spécialisé en eau douce qui pourrait apporter un soutien en matière de prise de décisions sur l'habitat au Québec, et ce, même si 80 p. 100 des demandes qu'il reçoit ont trait à l'analyse de projets concernant l'habitat en eau douce. On nous a indiqué que les compressions budgétaires ont fait en sorte que les efforts des scientifiques se sont concentrés dans le domaine du milieu marin.

L'habitat connaît-il des pertes ou des gains?

6.3.24 Pêches et Océans ne sait pas si l'habitat du poisson dans le bassin a connu un gain net ou une perte nette. Le Ministère ne recueille pas suffisamment d'information pour évaluer la capacité de production de l'habitat du poisson. Il n'a pas mesuré la quantité d'habitat perdu au cours des années. Il n'a pas fait assez de surveillance pour déterminer si les promoteurs de projet ont suivi les conseils qu'il a donnés ou respecté les autorisations qu'il a accordées. De plus, il ne vérifie pas si ses décisions ont donné lieu à un gain ou a une perte de la capacité de production de l'habitat du poisson. Toutefois, le Ministère reconnaît qu'il a besoin de renseignements plus précis sur l'état de l'habitat. Il compte mettre en œuvre des techniques de mesure.

On reconnaît les problèmes liés au programme de gestion de l'habitat

6.3.25 En 1999, le Ministère a commandé une étude portant sur le Programme de gestion de l'habitat du poisson, un programme national. Cette étude visait à déterminer dans quelle mesure le programme avait permis d'analyser les projets soumis au Ministère et de leur donner suite. Pour donner suite aux critiques et aux recommandations formulées dans le contexte de l'étude, le Ministère a entrepris un renouvellement du programme de manière à favoriser l'uniformité d'un bout à l'autre du pays et à assurer une intervention et une surveillance accrues et plus précoces. En 1999, le Ministère a obtenu une augmentation annuelle de 28 millions de dollars pour renforcer son programme national de gestion de l'habitat du poisson en eau douce, plus particulièrement dans les provinces des Prairies et en Ontario.

6.3.26 Les changements recommandés par les responsables de l'étude n'étaient pas nouveaux. On avait déjà commencé à apporter certains changements dans le contexte de l'ancien Plan d'action sur l'habitat du poisson, mais ces modifications n'avaient jamais été menées à terme. De fait, en 1993, le Ministère avait entamé un plan quadriennal doté d'un budget de 29,4 millions de dollars dans le but de mettre au point des ententes de collaboration avec les provinces de l'intérieur et des outils nationaux qui aideraient à gérer et à protéger l'habitat du poisson. Cependant, le Plan d'action sur l'habitat du poisson n'a pas atteint ses objectifs. De plus, les résultats de l'étude de 1999 ont révélé que les employés doutaient de la réussite d'un nouveau projet.

6.3.27 Le nouveau projet est en marche, mais à ce jour, il y a encore énormément de travail à faire. Par exemple, le Ministère a ajouté des employés en Ontario, mais il a de la difficulté à attirer des biologistes chevronnés. Au Québec, le projet de renouvellement comprend des activités visant à faire mieux accepter le programme du gouvernement fédéral, notamment des campagnes de sensibilisation du grand public. Bien que le programme de renouvellement ait une portée nationale, il ne vise pas à produire le même niveau de surveillance et d'application des règlements au Québec qu'en Ontario.

Il faut traiter les effluents correctement afin de ne pas polluer l'habitat du poisson.

Source : Bruce Litteljohn

Difficultés de mise en application des dispositions de la *Loi sur les pêches* ayant trait à la prévention de la pollution

6.3.28 En plus de protéger l'habitat du poisson, la *Loi sur les pêches* comporte des dispositions sur la prévention de la pollution des eaux où vit le poisson. Bien que cette section de la *Loi* soit administrée par Environnement Canada au nom de Pêches et Océans, la responsabilité finale à l'égard de toutes les dispositions de la *Loi* relève de Pêches et Océans. En 1985, les deux ministères ont signé un protocole d'entente pour préciser les responsabilités de chacun dans l'administration de ces dispositions.

6.3.29 Nous avons observé plusieurs lacunes dans le protocole d'entente. Par exemple, Pêches et Océans est préoccupé par l'interprétation donnée par Environnement Canada et par un manque subséquent dans la mise en application des dispositions qui interdisent le dépôt de toute « substance nocive » dans les eaux où vit le poisson. Pêches et Océans a constaté que, dans certains cas, Environnement Canada interprétait ce terme dans le sens d'une substance qui tue le poisson. Cependant, pour Pêches et Océans, une substance est nocive si elle peut nuire indirectement au poisson, par exemple en causant une accumulation de sédiments contaminés au fil du temps.

6.3.30 Dans le Rapport du commissaire de 1999, nous avons fait état d'un autre problème dans la mise en application des dispositions reliées à la prévention de la pollution. Dans notre chapitre sur la rationalisation de la protection de l'environnement au moyen d'ententes fédérales-provinciales, nous avons observé qu'Environnement Canada n'avait pas veillé à ce que la réglementation sur les usines de pâtes et papiers régie par la *Loi sur les pêches* soit appliquée de façon appropriée au Québec.

6.3.31 Bien que, depuis 1992, les deux ministères fédéraux aient fait valoir à plusieurs reprises le besoin de revoir le protocole d'entente, une telle révision n'a toujours pas eu lieu. Pêches et Océans a la responsabilité juridique des dispositions de la *Loi sur les pêches*, mais ce ministère n'a pas énoncé clairement les responsabilités particulières de chaque ministère. Par ailleurs, il n'a pas non plus défini clairement comment Environnement Canada devrait interpréter l'expression « substance novice » pour atteindre les objectifs de la *Loi sur les pêches*.

Besoin d'une politique sur la conformité et l'application de la loi

6.3.32 Le gouvernement fédéral a besoin de se doter d'une politique établissant les principes d'une application juste et uniforme des dispositions de la *Loi sur les pêches* ayant trait à la protection de l'habitat et à la prévention de la pollution. En 1998, Pêches et Océans et Environnement Canada se sont engagés, devant le Comité permanent de l'environnement et du développement durable, à se doter d'une telle politique avant la fin de 1998. On tente d'élaborer la politique depuis plus de 10 ans. Aujourd'hui, deux ans et demi après le délai établi, les deux ministères sont toujours à finaliser une ébauche pour consultation publique. À notre avis, ce retard est inacceptable.

La communication de rapports au Parlement a été retardée

6.3.33 La production de rapports est une caractéristique essentielle d'une bonne reddition de comptes, et une obligation en vertu de la *Loi sur les pêches*. Bien que nous ayons constaté certaines améliorations dans le dernier rapport présenté au Parlement par Pêches et Océans, les rapports ne sont toujours pas présentés en temps voulu. Par ailleurs, ils ne renferment pas de résumé satisfaisant des résultats obtenus dans la mise en application des dispositions de la *Loi sur les pêches* en matière de protection de l'habitat et de prévention de la pollution.

6.3.34 Les rapports de 1995, 1996 et 1997 sur les activités de Pêches et Océans et d'Environnement Canada n'ont pas été déposés avant que la Cour fédérale du Canada ait ordonné au ministre des Pêches et des Océans de se conformer aux exigences de la *Loi sur les pêches*. En 1998, Pêches et Océans a publié le rapport de 1996-1997 (renfermant des données sur les condamnations prononcées en 1994-1995 et en 1995-1996). Le rapport de 1998-1999 est paru en février 2001, c'est-à-dire un an après l'échéance que le Ministère s'était fixée. Le Ministère a commencé à faire état de ses activités se rapportant aux huit stratégies de la Politique de gestion de l'habitat du poisson. Il n'a toujours pas fait état de l'efficacité de ses efforts ni des gains et des pertes constatés à l'égard de l'habitat du poisson, bien que le Ministère en ait fait son objectif à long terme en matière de production de rapports.

Conclusion

6.3.35 Au cours des 15 années écoulées depuis que Pêches et Océans a adopté sa Politique de gestion de l'habitat du poisson, le Ministère ne l'a jamais mise en application de façon efficace ou complète. Il est conscient des problèmes reliés à la partie de la politique qu'il a mise en œuvre. Il ne sait pas si les conseils qu'il prodigue et les décisions qu'il prend donnent lieu à une perte ou à un gain de l'habitat du poisson. De plus, il n'a pas remis en temps voulu au Parlement les rapports exigés sur l'état de l'habitat du poisson.

6.3.36 Des mécanismes de reddition de comptes s'imposent pour s'assurer que les provinces, les offices de protection de la nature (en Ontario) et le grand public respectent la *Loi sur les pêches* et la Politique de gestion de l'habitat du poisson. Les ententes avec les offices provinciaux de protection de la nature sont trop récentes pour pouvoir porter un jugement sur leur efficacité.

6.3.37 Tant en Ontario qu'au Québec, Pêches et Océans n'a pas comblé de sérieuses lacunes dans la mise en application des dispositions de la *Loi sur les pêches* reliées à la protection de l'habitat. La tentative du Ministère de se retirer de la gestion de l'habitat en Ontario a érodé considérablement sa capacité d'intervention qu'il est toujours à rebâtir. Le renouvellement du programme de gestion de l'habitat est essentiel pour assurer une mise en application uniforme de la politique de gestion de l'habitat dans l'ensemble du bassin. Toutefois, seulement certaines parties du programme seront mises en œuvre au Québec.

6.3.38 Pêches et Océans n'a toujours pas déterminé si les mesures qu'il prend, combinées à celles d'Environnement Canada, respectent les objectifs de la *Loi sur les pêches*. Plus particulièrement, Pêches et Océans n'a pas énoncé clairement de quelle façon Environnement Canada devrait mettre en application les dispositions de la *Loi* reliées à la prévention de la pollution.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
1 Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Protéger l'habitat du poisson conformément à la Loi sur les pêches et à la Politique de gestion de l'habitat du poisson (de 1986).	Pêches et Océans n'a pas mis en œuvre de façon complète la politique de 1986. Le Ministère s'est concentré uniquement sur une des huit stratégies, c'est-à-dire la protection et le respect des règlements, laquelle stratégie n'a pas été mise en application de façon uniforme. Le Ministère a commencé à intensifier sa présence dans le bassin. Cependant, il possède toujours peu d'information à savoir si l'habitat du poisson est protégé. Le Ministère n'a pas évalué de façon cohérente si les promoteurs de projet ont appliqué ses conseils, ses avis et les conditions de ses autorisations ni si cela a entraîné une perte ou un gain de l'habitat du poisson. Le Ministère n'a pas évalué l'état général de l'habitat du poisson et s'il y a eu un gain net de la capacité de production des ressources halieutiques.
Évaluer le rendement de gouvernement		
2 Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	Pêches et Océans a entamé un processus de renouvellement du programme de gestion de l'habitat en vue principalement de combler les lacunes pour ce qui a trait à la mise en application de la Politique de gestion de l'habitat du poisson.	Le Ministère n'a pas évalué la perte ou le gain d'habitat, et il ne peut pas mesurer les progrès réalisés.
3 Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Pêches et Océans a conclu des ententes avec les gouvernements des provinces, les offices de protection de la nature de l'Ontario et Environnement Canada visant à protéger l'habitat du poisson.	Pêches et Océans ne sait pas si les diverses ententes permettent d'assurer la protection de l'habitat du poisson. Le Ministère n'a pas indiqué clairement à Environnement Canada ses exigences en matière de prévention de la pollution. Le Ministère n'a pas présenté ses rapports au Parlement dans les délais prévus.

6.3.38 Pêches et Océans n'a toujours pas déterminé si les mesures qu'il prend, combinées à celles d'Environnement Canada, respectent les objectifs de la *Loi sur les pêches*. Plus particulièrement, Pêches et Océans n'a pas énoncé clairement de quelle façon Environnement Canada devrait mettre en application les dispositions de la *Loi* reliées à la prévention de la pollution.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Protéger l'habitat du poisson conformément à la Loi sur les pêches et à la Politique de gestion de l'habitat du poisson (de 1986).	Pêches et Océans n'a pas mis en œuvre de façon complète la politique de 1986. Le Ministère s'est concentré uniquement sur une des huit stratégies, c'est-à-dire la protection et le respect des règlements, laquelle stratégie n'a pas été mise en application de façon uniforme. Le Ministère a commencé à intensifier sa présence dans le bassin. Cependant, il possède toujours peu d'information à savoir si l'habitat du poisson est protégé. Le Ministère n'a pas évalué de façon cohérente si les promoteurs de projet ont appliqué ses conseils, ses avis et les conditions de ses autorisations ni si cela a entraîné une perte ou un gain de l'habitat du poisson. Le Ministère n'a pas évalué l'état général de l'habitat du poisson et s'il y a eu un gain net de la capacité de production des ressources halieutiques.
Évaluer le rendement du gouvernement		
❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	Pêches et Océans a entamé un processus de renouvellement du programme de gestion de l'habitat en vue principalement de combler les lacunes pour ce qui a trait à la mise en application de la Politique de gestion de l'habitat du poisson.	Le Ministère n'a pas évalué la perte ou le gain d'habitat, et il ne peut pas mesurer les progrès réalisés.
❸ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Pêches et Océans a conclu des ententes avec les gouvernements des provinces, les offices de protection de la nature de l'Ontario et Environnement Canada visant à protéger l'habitat du poisson.	Pêches et Océans ne sait pas si les diverses ententes permettent d'assurer la protection de l'habitat du poisson. Le Ministère n'a pas indiqué clairement à Environnement Canada ses exigences en matière de prévention de la pollution. Le Ministère n'a pas présenté ses rapports au Parlement dans les délais prévus.

6.4 Le soutien scientifique pour les décisions concernant les pêches

L'enjeu

Pêches et Océans se fonde sur la recherche scientifique, telle que cette étude sur l'habitat du poisson, pour évaluer les projets d'aménagement ou pour restaurer des habitats endommagés.

Source : Pêches et Océans

6.4.1 L'information scientifique est à la base de toutes les activités ayant trait aux pêches que le gouvernement fédéral mène dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. En sa qualité de ministère à vocation scientifique, Pêches et Océans a besoin d'informations scientifiques crédibles aux fins suivantes :

- établir les priorités et prendre les décisions de gestion;
- déterminer les nouveaux dangers, en évaluer l'importance et préparer et appliquer des stratégies pour les contrer;
- faire en sorte que lorsque d'autres organismes appliquent les programmes de Pêches et Océans, ils respectent les exigences du mandat du Ministère;
- contribuer à la prise de décisions conjointe concernant le bassin.

En l'absence de recherches scientifiques bien fondées, de graves problèmes peuvent prendre de l'ampleur sans être décelés (comme la diminution des populations de poissons). Le Ministère doit alors régler ces problèmes selon le mode de gestion de crises, ce qui est coûteux et hasardeux.

Le rôle du gouvernement fédéral

6.4.2 Pêches et Océans est le principal ministère fédéral responsable des écosystèmes aquatiques. En vertu de la *Loi sur les pêches*, le Ministère doit veiller à la conservation et à la protection des poissons et de leurs habitats dans le bassin. L'information scientifique est à la base de ce rôle et permet au Ministère de déterminer s'il s'acquitte de son mandat de concert avec ses partenaires. Les ministères fédéraux financent, produisent et partagent de l'information scientifique au sujet des poissons et de leurs habitats. Environnement Canada assume certains des travaux scientifiques nécessaires pour la prévention de la pollution en vertu de la *Loi sur les pêches*, Pêches et Océans étant l'organisme principal à cet égard. Environnement Canada et Santé Canada dirigent l'Initiative de recherche sur les substances toxiques afin d'améliorer leurs connaissances ayant trait aux substances toxiques dans l'écosystème et aux dommages qu'elles causent. Pêches et Océans participe aussi à l'Initiative.

Questions posées lors de la vérification

6.4.3 Pêches et Océans détermine-t-il quelle information scientifique est nécessaire pour prendre les décisions et la meilleure façon de l'obtenir? Le Ministère obtient-il l'information et s'en sert-il pour prendre des décisions?

Le contexte

Lacunes importantes en matière d'information scientifique

6.4.4 Dans son énoncé de vision, Pêches et Océans formule un engagement envers l'excellence scientifique — engagement qui se répercute dans ses stratégies, ses politiques et ses programmes. Nous avons constaté que le Ministère fixe les priorités pour ses activités de recherche, applique les critères établis pour choisir de nouveaux projets et examine les progrès de ces projets chaque année. Toutefois, il existe des lacunes quant aux champs visés

par ses activités scientifiques. Le Ministère n'a pas l'information scientifique dont il a besoin pour comprendre l'état des écosystèmes du bassin, ce qui englobe les stocks de poissons, la quantité et la qualité des habitats, les contaminants présents dans les poissons et les espèces aquatiques envahissantes. En même temps, l'adoption de nouvelles lois comme la *Loi sur les océans* augmente le fardeau imposé au Ministère en matière scientifique.

Les compressions des années 1990 ont aggravé les lacunes en sciences des eaux douces

6.4.5 Au début des années 1990, les niveaux de financement fédéral de la recherche scientifique en Ontario étaient instables. La situation dans la province s'est détériorée depuis. Au milieu des années 1990, des compressions de programmes et de fonds à l'échelle du gouvernement ont réduit la présence scientifique du Ministère dans les Grands Lacs. Le Ministère a réduit les activités scientifiques qu'il menait en vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, par exemple, et a éliminé la recherche en eaux libres. Il disposait de deux grands navires de recherche dans les Grands Lacs pour la recherche en eaux libres. L'un a quitté le bassin et l'autre est utilisé par Environnement Canada, ce qui laisse Pêches et Océans sans navire dans les lacs. Les compressions fédérales ont coïncidé avec des compressions provinciales, ce qui a aggravé les lacunes qui existaient déjà en matière de connaissances et de recherche et en a créé de nouvelles. Au Québec, le Ministère n'a effectué presque aucun travail de recherche en eaux douces.

Le *Louis M. Lauzier* n'est plus disponible pour effectuer de la recherche dans le bassin.

Source : Pêches et Océans

6.4.6 **Pêches et Océans est toujours en mode de récupération.** Le Ministère a déterminé les lacunes de son programme scientifique et calcule ce qu'il en coûterait pour les combler. D'après les estimations ministérielles, les coûts annuels seraient de 3,5 millions à 13,3 millions de dollars dans la région Centre et Arctique (qui comprend les Grands Lacs). En ce qui concerne la région Laurentienne (qui comprend une bonne part du Saint-Laurent), l'estimation des coûts annuels se situe entre 1,5 et 1,9 million de dollars pour combler les lacunes à l'égard des volets consacrés à l'habitat en eau douce et à la contamination du poisson. La plage étendue de ces estimations indique que la planification en est à ses débuts.

6.4.7 Les chiffres donnés pour la région Centre et Arctique comprennent des dépenses estimatives de 2,76 millions de dollars de soutien scientifique pour son programme élargi de gestion de l'habitat du poisson. Le Ministère a omis d'inclure une somme pour le soutien scientifique en 1999 quand il a calculé les fonds nécessaires pour élargir le programme. Il n'a pas encore fait la demande pour ces fonds. Pour financer en partie l'appui scientifique nécessaire, il a comprimé les fonds affectés à d'autres travaux de recherche importants.

6.4.8 Bien que le Ministère ait reconnu qu'il lui manque du personnel pour mener des recherches en eaux douces, il n'a pas de plan précis pour résoudre le problème. La situation est particulièrement inquiétante au Québec où le Ministère estime qu'il lui faudrait 14 chercheurs additionnels pour les travaux en eaux douces portant sur l'habitat du poisson et la contamination du

poisson. Pourtant, au terme de notre vérification, il ne comptait toujours pas de personnel ayant l'expertise voulue — l'acquisition de ce savoir-faire peut prendre 10 ans.

6.4.9 Certains problèmes graves se dessinent à l'horizon au moment où l'effectif du Ministère vieillit. Alors que les responsables de la région Centre et Arctique embauchent cinq scientifiques pour le territoire des Grands Lacs, 54 p. 100 des chercheurs scientifiques en environnement devraient se retirer de la fonction publique d'ici quatre ans. Les restrictions budgétaires et organisationnelles empêchent les gestionnaires d'embaucher de nouveaux chercheurs avant cette échéance, ce qui permettrait un transfert de connaissances. Les responsables de la Région prennent toutefois certaines mesures en encourageant leurs chercheurs à assumer des postes de professeur adjoint dans les universités. Ainsi peuvent-ils former des étudiants de deuxième et troisième cycles pour en faire des chercheurs en eaux douces. La Commission des pêcheries des Grands Lacs a récemment conclu une entente officielle avec l'Université de Guelph pour établir un centre de connaissances sur l'habitat du poisson et de recherche sur la lutte contre la lamproie marine. La Commission et Pêches et Océans fournissent un soutien financier à cette recherche. Cette initiative devrait contribuer à une solution à long terme, mais elle ne résout pas les problèmes auxquels fera face la région au cours des quatre prochaines années.

Le saviez-vous?

- Proportion des compressions effectuées par Pêches et Océans à l'égard du financement des activités scientifiques dans les Grands Lacs, depuis 1993 : **30 %**
- Coûts annuels prévus pour combler les lacunes relevées dans l'information scientifique sur les Grands Lacs : **3,5 millions à 13,3 millions de dollars**

Coûts annuels prévus pour le Saint-Laurent : **1,5 à 1,9 million de dollars**

- Nombre de chercheurs de Pêches et Océans au Québec qui sont experts en eaux douces : **0**

Nombre nécessaire pour les travaux essentiels : **14**

- Pourcentage des chercheurs en sciences de l'environnement dans la région Centre et Arctique (y compris les Grands Lacs) qui, selon les estimations, prendront leur retraite de la fonction publique au cours des quatre prochaines années : **54 %**

Un engagement stable et à long terme envers les activités scientifiques s'impose

6.4.10 La compréhension des écosystèmes constitue le fondement de la recherche appliquée de Pêches et Océans et des conseils que donne le Ministère, et qui servent à étayer ses décisions par exemple en matière d'évaluations environnementales. Le Ministère a relevé des lacunes dans ces deux domaines. Nous nous soucions particulièrement du fait que le Ministère ait trouvé difficile de rétablir la surveillance des écosystèmes, une activité nécessaire pour détecter les transformations qui surviennent dans le bassin.

6.4.11 De plus, l'information scientifique fondamentale quant à la qualité et à la quantité d'habitats du poisson laisse grandement à désirer. Pêches et Océans ne dispose que d'ensembles isolés de données concernant le bassin. Les renseignements sur l'emplacement et l'état d'habitats qui sont indispensables à la production de populations de poissons saines sont essentiels pour établir l'orientation du programme et évaluer les progrès réalisés par rapport aux buts et aux objectifs.

6.4.12 Dans certains cas, le Ministère ne fait pas de recherche ou ne rassemble pas de données scientifiques fondamentales pour appuyer ses programmes de façon soutenue — par exemple, les données de référence sur les niveaux de substances nutritives et la productivité en eaux libres. (Voir l'étude de cas intitulée L'importance de maintenir à jour les données sur les répercussions environnementales du pesticide utilisé pour la lutte contre la lamproie marine.)

6.4.13 Les programmes de recherche du Ministère exigent un investissement constant pour assurer le maintien de compétences scientifiques à la fine pointe, ainsi que pour le matériel spécial et le financement de projets. Depuis 20 ans, par exemple, le Programme de surveillance des contaminants des Grands Lacs de Pêches et Océans a permis de déterminer les tendances et les

L'importance de maintenir à jour les données sur les répercussions environnementales du pesticide utilisé pour la lutte contre la lamproie marine

Lutter contre la lamproie marine dans les Grands Lacs avec du 3-trifluorométhyle-4-nitrophénol (TFM) comporte un avantage économique évident, c'est-à-dire qu'il en résulte un nombre plus grand de poissons en santé. Toutefois, une évaluation régulière du coût environnemental de cette pratique s'impose.

Depuis 1958, le TFM a été utilisé dans les tributaires des Grands Lacs par rotation. Le Programme de lutte contre la lamproie marine relève de la Commission des pêcheries des Grands Lacs, mais il est mis en œuvre au Canada par Pêches et Océans et, aux États-Unis, par le Fish and Wildlife Service.

Application du pesticide TFM.

Application du produit chimique

À partir d'une liste englobant l'ensemble du bassin, Pêches et Océans, en qualité de mandataire de la Commission, choisit des cours d'eau à traiter et en établit le classement. La décision d'utiliser le TFM est fonction d'un équilibre entre le nombre potentiel de lamproies et les fonds disponibles pour la lutte. Le Ministère prépare un plan de régulation pour chaque cours d'eau qui est par la suite traité par des membres du personnel détenant un permis pour l'application de pesticide. Appliqué dans les bonnes concentrations, le TFM tue les larves de lamproie, et non la plupart des autres espèces. Certains invertébrés sont particulièrement sensibles au TFM et leurs populations peuvent être réduites au cours du traitement; la recherche indique toutefois que ces populations se rétablissent.

Effets sur le poisson

En 1992, on a commencé à se soucier des effets du TFM sur le poisson, lorsque des employés de Pêches et Océans ont décelé des effets métaboliques non détectés auparavant dans les poissons, aux endroits qui avaient été traités. La Commission a réagi promptement en finançant des travaux de recherche menés par Pêches et Océans. Les travaux ont permis de déterminer que certains lots de TFM contenaient des traces de dioxines. Les dioxines décelées n'étaient pas dans leur forme la plus toxique, mais les poissons y sont sensibles, surtout en période de développement. La source des dioxines a été retracée à l'étape de la fabrication chimique du produit, et la concentration variait beaucoup d'un lot à l'autre. La recherche a donné lieu à une modification du procédé de fabrication. La Commission exige maintenant des fabricants que le TFM qu'ils produisent soit exempt de dioxines.

Un besoin de mener des recherches continues

Au cours des dernières années, la Commission a effectué de nombreuses recherches pour enregistrer de nouveau, auprès de la Environmental Protection Agency des États-Unis, les produits chimiques servant à la lutte contre la lamproie marine (y compris le TFM). L'Agence américaine a conclu que les produits chimiques n'ont pas d'effets néfastes sur l'environnement ou la santé humaine et qu'ils sont sûrs pour ce qui est de les enregistrer. Santé Canada vient d'entreprendre un processus de réévaluation semblable.

On pense que les effets du TFM disparaissent en trois à cinq jours, mais il faut déterminer si une brève exposition tous les trois ou quatre ans cause une perturbation endocrinienne ou reproductive dans les espèces de poisson locales. La Commission partage cette préoccupation et attend, avant de poursuivre la recherche, de recevoir des gouvernements canadien et américain d'autres lignes directrices, par exemple des protocoles d'étude visant à déterminer si les pesticides peuvent causer une perturbation endocrinienne.

Lamproies marines mortes.

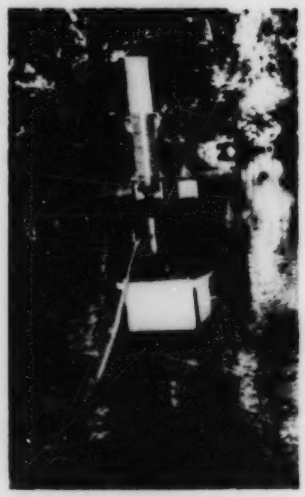
Source : Commission des pêcheries des Grands Lacs

6.4.13 Les programmes de recherche du Ministère exigent un investissement constant pour assurer le maintien de compétences scientifiques à la fine pointe, ainsi que pour le matériel spécial et le financement de projets. Depuis 20 ans, par exemple, le Programme de surveillance des contaminants des Grands Lacs de Pêches et Océans a permis de déterminer les tendances et les

L'importance de maintenir à jour les données sur les répercussions environnementales du pesticide utilisé pour la lutte contre la lamproie marine

Lutter contre la lamproie marine dans les Grands Lacs avec du 3-trifluorométhyle-4-nitrophénol (TFM) comporte un avantage économique évident, c'est-à-dire qu'il en résulte un nombre plus grand de poissons en santé. Toutefois, une évaluation régulière du coût environnemental de cette pratique s'impose.

Depuis 1958, le TFM a été utilisé dans les tributaires des Grands Lacs par rotation. Le Programme de lutte contre la lamproie marine relève de la Commission des pêcheries des Grands Lacs, mais il est mis en œuvre au Canada par Pêches et Océans et, aux États-Unis, par le Fish and Wildlife Service.



Application du pesticide TFM.

Application du produit chimique

À partir d'une liste englobant l'ensemble du bassin, Pêches et Océans, en qualité de mandataire de la Commission, choisit des cours d'eau à traiter et en établit le classement. La décision d'utiliser le TFM est fonction d'un équilibre entre le nombre potentiel de lamproies et les fonds disponibles pour la lutte. Le Ministère prépare un plan de régulation pour chaque cours d'eau qui est par la suite traité par des membres du personnel détenant un permis pour l'application de pesticide. Appliqué dans les bonnes concentrations, le TFM tue les larves de lamproie, et non la plupart des autres espèces. Certains invertébrés sont particulièrement sensibles au TFM et leurs populations peuvent être réduites au cours du traitement; la recherche indique toutefois que ces populations se rétablissent.

Effets sur le poisson

En 1992, on a commencé à se soucier des effets du TFM sur le poisson, lorsque des employés de Pêches et Océans ont décelé des effets métaboliques non détectés auparavant dans les poissons, aux endroits qui avaient été traités. La Commission a réagi promptement en finançant des travaux de recherche menés par Pêches et Océans. Les travaux ont permis de déterminer que certains lots de TFM contenaient des traces de dioxines. Les dioxines décelées n'étaient pas dans leur forme la plus toxique, mais les poissons y sont sensibles, surtout en période de développement. La source des dioxines a été retracée à l'étape de la fabrication chimique du produit, et la concentration variait beaucoup d'un lot à l'autre. La recherche a donné lieu à une modification du procédé de fabrication. La Commission exige maintenant des fabricants que le TFM qu'ils produisent soit exempt de dioxines.

Un besoin de mener des recherches continues

Au cours des dernières années, la Commission a effectué de nombreuses recherches pour enregistrer de nouveau, auprès de la Environmental Protection Agency des États-Unis, les produits chimiques servant à la lutte contre la lamproie marine (y compris le TFM). L'Agence américaine a conclu que les produits chimiques n'ont pas d'effets néfastes sur l'environnement ou la santé humaine et qu'ils sont sûrs pour ce qui est de les enregistrer. Santé Canada vient d'entreprendre un processus de réévaluation semblable.

On pense que les effets du TFM disparaissent en trois à cinq jours, mais il faut déterminer si une brève exposition tous les trois ou quatre ans cause une perturbation endocrinienne ou reproductive dans les espèces de poisson locales. La Commission partage cette préoccupation et attend, avant de poursuivre la recherche, de recevoir des gouvernements canadien et américain d'autres lignes directrices, par exemple des protocoles d'étude visant à déterminer si les pesticides peuvent causer une perturbation endocrinienne.

Lamproies marines mortes.

Source : Commission des pêcheries des Grands Lacs

problèmes émergents causés par les produits chimiques toxiques (voir la pièce 6.6). Les renseignements obtenus servent de fondement aux études menées ultérieurement par des ministères fédéraux comme Santé Canada. Toutefois, ce programme n'a pas de financement à long terme.

Le partage du bassin suppose une mise en commun de l'information

6.4.14 L'information scientifique ayant trait à la protection de l'environnement est une propriété commune. La recherche effectuée par un organisme peut être utile à d'autres. Il faut que Pêches et Océans et les ministères provinciaux puissent avoir accès aux résultats respectifs des uns et des autres pour déterminer leurs propres interventions. En règle générale, Pêches et Océans mène des recherches scientifiques de concert avec d'autres organismes — y compris la Commission des pêcheries des Grands Lacs, les provinces, Environnement Canada et les universités. L'échange des résultats de recherche permet au Ministère de comprendre davantage les écosystèmes, d'étendre la portée de ses ressources limitées et d'acquérir une base de connaissances étendue en sciences halieutiques et environnementales ayant trait au bassin.

6.4.15 Pourtant, Pêches et Océans n'a pas encore préparé de stratégie lui permettant de déterminer les travaux de recherche que le Ministère doit assumer lui-même, ceux qu'il devrait mener en partenariat et les données qu'il peut obtenir d'autres organismes. Il s'est engagé à élaborer une stratégie de partenariats scientifiques ainsi que des lignes directrices d'ici 2002.

Pièce 6.6 Le Programme de surveillance des contaminants des Grands Lacs

Les responsables de ce programme de Pêches et Océans tiennent des archives de plus de 15 000 échantillons de tissus de poissons et d'invertébrés.

Aux fins du Programme, on fait appel au navire *Shark* pour effectuer les prélèvements d'échantillons.

Les activités exigent de solides connaissances en chimie analytique, en biologie et en gestion des données, fournies par des professionnels ayant une longue expérience en la matière.

On utilise du matériel spécial, y compris un spectromètre de masse à haute résolution pour analyser les échantillons.

Source : Pêches et Océans

Rôle scientifique de Pêches et Océans

6.4.16 En déterminant les recherches qu'il entreprendra, le Ministère n'a pas établi quels étaient les besoins d'information pour assurer la gestion de l'ensemble du bassin ni la façon dont il pourrait contribuer de manière optimale à obtenir cette information. Il est en train d'élaborer une entente pour préciser ses propres responsabilités et celles de l'Ontario en matière scientifique et à l'égard du partage des résultats dans le contexte de l'Entente Canada-Ontario sur les pêches. Les deux gouvernements ont récemment conclu une entente auxiliaire portant sur l'échange d'information et en préparent une autre en matière de coordination des activités scientifiques. Pourtant, le Ministère n'a pas précisé les rôles et les responsabilités scientifiques avec le Québec et fait peu en ce sens.

6.4.17 Pêches et Océans ne joue pas son rôle de façon efficace à titre de ministère fédéral responsable des écosystèmes aquatiques. Il ne recueille ni n'évalue systématiquement l'information lui permettant de déterminer si les poissons et leurs habitats dans le bassin sont conservés et protégés — une responsabilité partagée avec d'autres ministères et gouvernements. Il n'a pas précisé à Environnement Canada leurs responsabilités respectives en matière de recherche liées aux dispositions portant sur la prévention de la pollution de la *Loi sur les pêches*.

6.4.18 **Le personnel de première ligne ne dispose pas toujours de l'information qui lui serait utile.** Pêches et Océans n'exploite pas toujours les résultats de ses travaux de recherche de manière efficace. Une étude du Ministère a déterminé que les gestionnaires de l'habitat ne disposent pas de l'information et de modèles décisionnels nécessaires pour appliquer les résultats de la recherche scientifique. Le personnel de Pêches et Océans a besoin de données scientifiques pour appuyer les décisions qu'il prend à l'égard du programme, surtout lorsque ces décisions pourraient être remises en question devant les tribunaux. À l'heure actuelle, le Ministère cherche à améliorer la façon dont il traduit et communique l'information scientifique au personnel de première ligne.

Conclusion

6.4.19 Pêches et Océans a concentré son attention sur ses propres politiques, ses programmes et les accords internationaux auxquels le Ministère est partie, pour déterminer les lacunes dans son information scientifique et établir ses propres priorités. Il a commencé à améliorer ses travaux de recherche sur l'habitat en eaux douces, en axant ses efforts sur les Grands Lacs. Toutefois, ses recherches dans le bassin du Saint-Laurent sont toujours insuffisantes. En ce qui touche l'ensemble du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, il subsiste d'importantes lacunes dans l'information dont le Ministère dispose pour lui permettre de comprendre l'état des écosystèmes du bassin et d'orienter ses interventions.

6.4.20 Le Ministère a déployé des efforts pour combler les principales lacunes dans ses recherches, mais il le fait sans avoir précisé au préalable ses principaux besoins et responsabilités scientifiques. Le Ministère ne peut pas établir isolément l'orientation à venir de ses activités scientifiques. Il admet qu'il doit collaborer et planifier avec ses partenaires pour faire en sorte

qu'ensemble, ils obtiennent l'information scientifique dont ils ont besoin pour gérer les écosystèmes du bassin. Les progrès sont lents et seulement évidents en Ontario.

6.4.21 Afin d'assumer son mandat pour ce qui est de conserver et de soutenir le programme élargi de gestion de l'habitat du poisson, le Ministère a besoin de savoir si les populations de poissons sont gérées de façon durable et si l'habitat est protégé ou détruit. Dans de nombreux cas, il ne dispose pas de cette information. Pêches et Océans n'a pas d'approche structurée qui lui permettrait de déterminer quelle information scientifique sera la plus importante à l'avenir — qu'il s'agisse de recherche appliquée ou de surveillance — et quelle serait la façon la plus pertinente d'obtenir cette information. Pour mieux incorporer l'information scientifique dans le processus décisionnel, le Ministère doit évaluer périodiquement l'efficacité de ses travaux de recherche scientifique dans les Grands Lacs.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Perfectionner et utiliser les connaissances scientifiques. Partager l'information et les résultats avec d'autres par le truchement de la Commission des pêcheries des Grands Lacs, la Commission mixte internationale et l'Entente Canada-Ontario sur les pêches.	Pêches et Océans ne dispose pas de l'information importante dont il a besoin pour comprendre l'état des écosystèmes et orienter ses programmes de recherches dans le bassin. Le Ministère s'efforce de combler certaines lacunes, mais un manque de clarté au sujet de son rôle dans les travaux scientifiques en eaux douces entrave l'avancement du dossier. À l'heure actuelle, il cherche à déterminer son rôle à cet égard.
	Entreprendre des recherches scientifiques pour obtenir les renseignements et mettre au point les techniques nécessaires à la conservation, à la reconstitution et à l'aménagement de l'habitat du poisson.	Le Ministère mène des travaux scientifiques de manière continue concernant l'habitat du bassin mais ses efforts sont insuffisants pour répondre aux besoins découlant de la Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986. Bien que tout dernièrement il ait accéléré ses activités de recherche en Ontario, le Ministère n'a pas commencé à s'attaquer au problème que constituent ses lacunes en matière de sciences des habitats d'eaux douces au Québec.
	Établir la capacité scientifique nécessaire pour appuyer la gestion de l'écosystème en 2000-2001.	Le Ministère analyse ses lacunes scientifiques à l'échelle nationale pour déterminer les besoins et rebâtir sa capacité scientifique fondamentale.

qu'ensemble, ils obtiennent l'information scientifique dont ils ont besoin pour gérer les écosystèmes du bassin. Les progrès sont lents et seulement évidents en Ontario.

6.4.21 Afin d'assumer son mandat pour ce qui est de conserver et de soutenir le programme élargi de gestion de l'habitat du poisson, le Ministère a besoin de savoir si les populations de poissons sont gérées de façon durable et si l'habitat est protégé ou détruit. Dans de nombreux cas, il ne dispose pas de cette information. Pêches et Océans n'a pas d'approche structurée qui lui permettrait de déterminer quelle information scientifique sera la plus importante à l'avenir — qu'il s'agisse de recherche appliquée ou de surveillance — et quelle serait la façon la plus pertinente d'obtenir cette information. Pour mieux incorporer l'information scientifique dans le processus décisionnel, le Ministère doit évaluer périodiquement l'efficacité de ses travaux de recherche scientifique dans les Grands Lacs.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes

Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Perfectionner et utiliser les connaissances scientifiques. Partager l'information et les résultats avec d'autres par le truchement de la Commission des pêcheries des Grands Lacs, la Commission mixte internationale et l'Entente Canada-Ontario sur les pêches.	Pêches et Océans ne dispose pas de l'information importante dont il a besoin pour comprendre l'état des écosystèmes et orienter ses programmes de recherches dans le bassin. Le Ministère s'efforce de combler certaines lacunes, mais un manque de clarté au sujet de son rôle dans les travaux scientifiques en eaux douces entrave l'avancement du dossier. À l'heure actuelle, il cherche à déterminer son rôle à cet égard.
	Entreprendre des recherches scientifiques pour obtenir les renseignements et mettre au point les techniques nécessaires à la conservation, à la reconstitution et à l'aménagement de l'habitat du poisson.	Le Ministère mène des travaux scientifiques de manière continue concernant l'habitat du bassin mais ses efforts sont insuffisants pour répondre aux besoins découlant de la Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986. Bien que tout dernièrement il ait accéléré ses activités de recherche en Ontario, le Ministère n'a pas commencé à s'attaquer au problème que constituent ses lacunes en matière de sciences des habitats d'eaux douces au Québec.
	Établir la capacité scientifique nécessaire pour appuyer la gestion de l'écosystème en 2000-2001.	Le Ministère analyse ses lacunes scientifiques à l'échelle nationale pour déterminer les besoins et rebâtir sa capacité scientifique fondamentale.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Évaluer le rendement du gouvernement		
3 Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	Pêches et Océans prépare des plans et des priorités en matière de sciences de l'environnement en eaux douces pour orienter certaines de ses activités. Pêches et Océans s'applique à mettre au point de meilleurs modèles décisionnels et à faciliter l'échange d'information entre les scientifiques de l'habitat et les gestionnaires de l'habitat. Le Ministère a conclu une entente officielle de partage d'information avec l'Ontario.	Pêches et Océans n'a toujours pas de plans ni de priorités à l'égard de ses responsabilités en eaux douces, surtout en ce qui concerne les chevauchements avec les responsabilités d'autres partenaires. Le Ministère n'a pas d'entente officielle de partage d'information avec le Québec.
4 Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Pêches et Océans prépare une entente de collaboration scientifique avec l'Ontario ainsi qu'une stratégie nationale des pêches en eaux douces avec toutes les provinces (sauf le Québec).	Pêches et Océans n'a pas d'ententes à jour pour préciser qui assume la responsabilité dans les domaines de recherche là où les compétences se chevauchent.

6.5 Définir le rôle du gouvernement fédéral dans les pêches en eaux douces dans le bassin

L'enjeu

6.5.1 Les résidants et les visiteurs du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent désirent pouvoir capturer du poisson et le consommer. Pour bien croître et se multiplier, le poisson a besoin d'eaux propres, d'un habitat convenable et d'une source abondante, non contaminée, de nourriture. Tout ce qui le touche, c'est-à-dire l'ensemble de l'écosystème aquatique, doit être géré de manière à maintenir les populations.

6.5.2 Y a-t-il du poisson à capturer dans le bassin? La plupart des populations d'espèces recherchées ont diminué au cours du siècle dernier. Les causes principales comprennent la destruction de l'habitat; la surpêche; la pollution causée par les rejets d'eaux usées, l'agriculture, les produits chimiques toxiques et autres sources; les pluies acides; les variations climatiques; l'effet des espèces aquatiques envahissantes comme la lamproie marine, une espèce parasite.

6.5.3 Peut-on consommer le poisson? La Commission mixte internationale et la province de l'Ontario ont fait des mises en garde : la consommation de certains poissons de pêche sportive des Grands Lacs peut entraîner de graves problèmes de santé chez les femmes en âge de procréer ou des anomalies congénitales chez les nouveaux-nés. Le Québec a lui aussi fait des mises en garde aux consommateurs.

6.5.4 Au cours des 100 dernières années, l'Ontario et le Québec ont assumé graduellement la gestion courante des pêches en eaux douces dans le bassin. Toutefois, le gouvernement fédéral conserve la responsabilité globale prévue par la loi à l'égard de la conservation des ressources halieutiques partout au Canada. Des faits récents ont fait ressortir la confusion qui règne au sujet du rôle du gouvernement fédéral dans les pêches du bassin et soulevé des doutes quant à la réalisation de ses objectifs.

Le rôle du gouvernement fédéral

6.5.5 En vertu de la Constitution du Canada, le Parlement du Canada exerce le pouvoir exclusif de légiférer en matière de pêches côtières ainsi que de conservation et de protection des pêches intérieures. Dans le bassin, comme dans tout autre écosystème d'eaux douces, le principal objectif de la *Loi sur les pêches* est de conserver et de protéger le poisson pour en assurer l'utilisation durable.

Un bateau de pêches commerciales sur les Grands Lacs.

Source : Bruce Littlejohn

6.5.6 Les provinces ont la compétence législative sur les propriétés qui se trouvent dans leur territoire à l'exception de celles qui appartiennent au gouvernement fédéral. Cela veut dire qu'elles peuvent déterminer à qui délivrer un permis de pêche, les droits à payer pour son obtention et le quota de prises pour chaque détenteur. Leurs programmes comprennent l'élevage et l'ensemencement d'espèces recherchées (surtout pour la pêche récréative), et la recherche scientifique. Au fil du temps, les programmes provinciaux ont englobé la plupart des activités de pêche, dont certaines relèvent, du point de vue juridique, de la compétence fédérale.

6.5.7 En 1954, le Canada et les États-Unis ont signé la Convention sur les pêcheries des Grands Lacs, créant la Commission des pêcheries des Grands Lacs. Les principales activités de gestion des pêches de la Commission comprennent l'exécution et la coordination de travaux de recherches, ainsi que la diffusion des résultats. En outre, la Commission formule des recommandations pour assurer la durabilité et la productivité de tout stock de poisson des Grands Lacs qui préoccupe les membres. Dans le contexte des activités des comités de lacs de la Commission, les organismes de pêche des États américains, des provinces et certaines tribus autochtones prennent des décisions de gestion, notamment sur les niveaux d'ensemencement et de récolte. Les représentants du gouvernement fédéral ne sont pas membres des comités de lacs, mais ont le statut d'observateurs. Ils font partie de conseils et de comités de la Commission pour tous les lacs (voir la pièce 6.7). Les décisions prises par la Commission et ses comités n'ont pas force de loi. Le non-respect des règles n'entraîne aucune pénalité.

Question posée lors de la vérification

6.5.8 Le gouvernement fédéral assume-t-il ses responsabilités en matière de protection et de conservation des poissons dans le bassin?

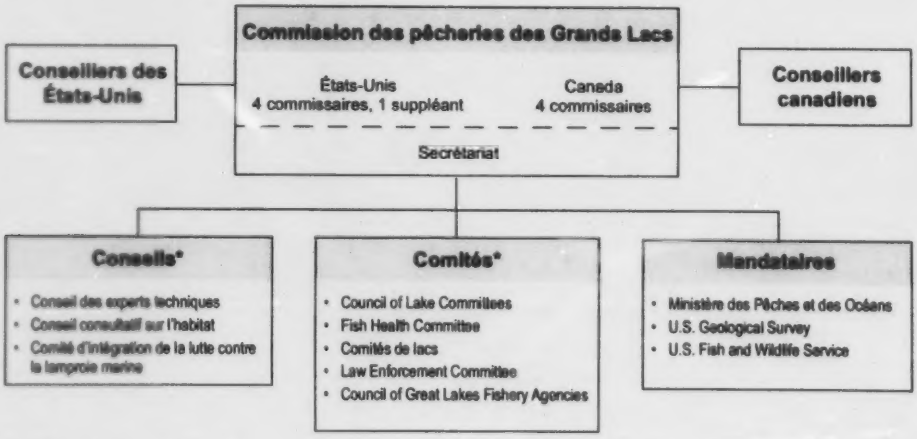
Le contexte

Le rôle du gouvernement fédéral n'est pas clair

6.5.9 Les décisions prises par les provinces au sujet de la gestion des pêches en eaux douces ont des répercussions directes sur la conservation et la protection, deux des objectifs fédéraux que prévoit la *Loi sur les pêches*. La ligne de démarcation entre les responsabilités fédérales et provinciales n'est pas claire du tout.

6.5.10 En 1867, le gouvernement fédéral gérait tous les aspects des pêches au Canada. Toutefois, des jugements rendus par des tribunaux vers la fin des années 1800 ont reconnu que les provinces avaient compétence sur les

Pièce 6.7 Structure de la Commission des pêcheries des Grands Lacs



* Nommés par la Commission

Source : Commission des pêcheries des Grands Lacs

aspects des pêches en eaux douces qui avaient trait surtout aux droits de propriété. À la suite de ces jugements, le gouvernement fédéral a confié la gestion des pêches en eaux douces au Québec, à l'Ontario et à d'autres provinces intérieures, tout en conservant la responsabilité de l'ensemble de la conservation de la ressource. En cas de conflit d'ordre législatif, les lois fédérales l'emportent.

6.5.11 En théorie, le rôle fédéral en matière de conservation comprend le contrôle des saisons de pêche, l'établissement du total de captures autorisées, ainsi que l'imposition de limites quant à la taille du poisson capturé. Par ailleurs, l'Ontario et le Québec ont assuré l'administration de ces responsabilités depuis un certain temps en faisant appel à la *Loi sur les pêches* fédérale. Les provinces proposent des règlements qui sont examinés et approuvés par le gouvernement fédéral.

6.5.12 De saines pratiques de gestion dictent que même si les provinces assument ces responsabilités, elles soient comptables à cet égard devant le gouvernement fédéral, qui lui, doit voir à ce que les exigences du mandat fédéral soient respectées. Le cadre de responsabilisation a été compris et appliqué par le gouvernement fédéral en 1899 alors qu'il a transféré des responsabilités de gestion des pêches à l'Ontario. Ses propres inspecteurs veillaient à ce que les activités provinciales de gestion des pêches permettent d'atteindre les objectifs fédéraux. Mais, au cours du siècle dernier, ce concept de responsabilisation a été oublié.

La situation au cours des dernières années

6.5.13 En 1991, nous avons mené une vérification portant sur la région Centre et Arctique de Pêches et Océans, laquelle comprend la partie du bassin constituée des Grands Lacs. Nous avons constaté qu'il régnait une certaine confusion au sujet des rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux dans la gestion des habitats et des pêches en eaux douces.

6.5.14 En plus de son rôle traditionnel de gestion des pêches en eaux douces de la province, le gouvernement de l'Ontario a, de 1989 à 1997, mené la plupart des activités fédérales de protection de l'habitat aux termes d'une entente conclue avec Pêches et Océans. Par la suite, le Ministère a cherché à transférer officiellement à la province ses responsabilités à l'égard des pêches en eaux douces (surtout la gestion de l'habitat du poisson), mais on n'a pu en arriver à une entente. Le gouvernement fédéral a alors repris ses responsabilités en matière de protection de l'habitat.

6.5.15 Les négociations pour l'établissement d'une nouvelle entente Canada-Ontario sur les pêches avancent lentement. L'entente actuelle demeure en vigueur jusqu'à la signature d'une nouvelle entente. Les deux gouvernements ont tenté de réduire au minimum les chevauchements dans l'application des règlements et de coordonner la collecte de données scientifiques en négociant des ententes auxiliaires. Cependant, l'entente actuelle ne définit pas clairement comment la division des rôles et des responsabilités permet de réaliser l'objectif fédéral de conservation et de protection pour assurer une utilisation durable de la ressource.

6.5.16 Au Québec, il n'y a eu presque aucune évolution du dossier au cours des dernières années. Le gouvernement fédéral n'a pas conclu d'entente officielle avec la province pour la gestion des pêches en eaux douces. Jusqu'à dernièrement, il avait une présence très restreinte dans le dossier des pêches en eaux douces du Québec, mais dispose maintenant d'un petit programme de protection de l'habitat. La province ne reconnaît pas la compétence fédérale à l'égard des pêches en eaux douces, et le gouvernement fédéral n'a pas tenté de rouvrir les discussions pour en arriver à une entente officielle avec elle.

Les renseignements dont dispose le gouvernement fédéral à propos des pêches dans le bassin sont restreints

6.5.17 Les provinces prennent les décisions de gestion concernant leurs pêches en eaux douces dans le bassin en fonction de l'information recueillie grâce à leurs recherches scientifiques. Les programmes provinciaux ont fait l'objet d'importantes compressions au milieu des années 1990, jusqu'à 40 p. 100 dans certains cas. Toutefois, Pêches et Océans n'examine pas périodiquement les résultats des programmes provinciaux et autres dans le bassin et n'évalue pas leurs répercussions sur l'écosystème aquatique. Pourtant, le Ministère a accès à l'information recueillie par les comités de lacs ainsi qu'aux données de la Conférence sur l'état des écosystèmes lacustres.

Le saviez-vous?

- Valeur des pêches commerciales en eaux douces dans le bassin en Ontario : **40 millions de dollars**

Valeur au Québec : **6 millions de dollars**

- Nombre de poissons pêchés à des fins récréatives dans les Grands Lacs en Ontario : **33 millions**

Nombre de poissons gardés : **14 millions**

- Nombre de poissons pêchés à des fins récréatives dans l'ensemble du Québec : **60 millions**

Nombre de poissons gardés : **43 millions**

- Nombre d'espèces de poissons dans le bassin : **179**
- Nombre d'espèces disparues du bassin : **13**
- Compréhension de Pêches et Océans de l'écosystème aquatique actuel du bassin et de son avenir : **très restreinte**

6.5.18 L'information dont dispose le Ministère sur les poissons et les habitats à certains endroits, comme les terres intérieures du Québec et les lacs Supérieur et Huron, est tellement restreinte que ses représentants estiment qu'ils ne peuvent commenter les idées mises en avant par leurs homologues provinciaux et autres intervenants. En outre, même si les provinces disposent d'information, aucune modalité officielle entre le gouvernement fédéral et celui du Québec ne permet à l'heure actuelle le transfert des connaissances. Ce n'est que récemment qu'une entente d'échange de données a été conclue avec l'Ontario.

Le rôle du gouvernement fédéral en eaux douces s'accroît

6.5.19 Le rôle de Pêches et Océans a évolué au cours de la dernière décennie. On s'attend maintenant à ce que le Ministère applique les mesures législatives fédérales dans le bassin en plus des mesures prescrites par la *Loi sur les pêches* et à ce qu'il les fasse observer. Le public s'attend aussi à une responsabilisation et une transparence accrues de la part du gouvernement, et ses attentes s'amplifieront probablement. Certains changements exigent une présence accrue du gouvernement fédéral, notamment les suivants :

- Le besoin de ressources additionnelles pour réduire au minimum les répercussions environnementales de projets qui comprennent un élément fédéral ou font l'objet d'une autorisation fédérale et ce, en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.
- Le fait que plus de 100 nouveaux employés de Pêches et Océans ont commencé à mettre en œuvre, dans le bassin, le Programme [élargi] de gestion de l'habitat du poisson.

- Un besoin accru de recherche et de surveillance du fait que les espèces aquatiques envahissantes menacent dangereusement les écosystèmes. En outre, on devra peut-être prendre des mesures pour freiner la prolifération de certaines espèces.
- Le projet de loi sur les espèces en péril, s'il est adopté dans sa forme actuelle, imposera des exigences additionnelles au Ministère. Celles-ci comprendront les mesures suivantes : dresser l'inventaire des espèces aquatiques indigènes, déterminer celles qui sont en péril, préparer et mettre en œuvre des stratégies de rétablissement, surveiller les résultats et en faire rapport. Une première analyse effectuée par le Ministère révèle que la nouvelle loi occasionnerait un accroissement important de la charge de travail.
- Des jugements rendus dernièrement par les tribunaux ont élargi la participation des Autochtones aux pêches sur les côtes est et ouest. Ces jugements pourraient influer sur le rôle du gouvernement fédéral dans le dossier des pêches du bassin, mais on ne sait pas encore au juste de quelle façon.

6.5.20 Chacun de ces changements pousse de plus en plus le Ministère à s'engager dans le domaine des pêches en eaux douces. Le moment est venu pour le Ministère d'en examiner les répercussions cumulatives sur le rôle que joue le gouvernement fédéral dans le dossier des pêches du bassin et de préparer l'avenir.

Le Ministère ne gère pas en fonction de l'avenir

6.5.21 Pêches et Océans n'a pas de vision claire des écosystèmes aquatiques qu'il souhaite voir éventuellement dans le bassin. Bien que le touladi se soit rétabli jusqu'à un certain point dans quelques lacs, la plupart des espèces qui étaient abondantes par le passé n'ont pas retrouvé leurs niveaux historiques. De nombreux poissons contiennent encore trop de contaminants pour être propres à la consommation. Par ailleurs, les programmes du Ministère, qu'il s'agisse de la protection et de l'amélioration de l'habitat ou de la lutte contre la lamproie marine, ont un effet positif dans le bassin. Mais le Ministère axe-t-il ses efforts sur les bonnes choses? Comment sait-il s'il est dans la bonne voie? Il n'y a pas, à l'égard du bassin, de vision permettant au Ministère d'établir des priorités, des programmes de planification et des mesures d'exécution.

6.5.22 D'autres entités ont produit des « visions » pour le bassin. La Commission des pêcheries des Grands Lacs a élaboré le document intitulé *Strategic Vision of the Great Lakes Fishery Commission for the Decade of the 1990s* et le document *A Joint Strategic Plan for the Management of the Great Lakes Fisheries*. Ce plan constitue une stratégie de collaboration et de consensus entre les organismes de pêche fédéraux, provinciaux, des États ainsi que les tribus autochtones. Ensemble, la vision stratégique et le plan présentent un certain nombre d'objectifs généraux pour les pêches et de moyens pour les organismes de pêche d'atteindre les objectifs communs. Les comités de lacs ont, pour chacun des Grands Lacs, établi des buts précis relatifs aux populations de poissons. L'Ontario a établi un plan stratégique (*Strategic Plan for Ontario Fisheries*) qui, lui aussi, énonce des buts et objectifs

généraux. Le Québec dresse un plan pour chacune de ses pêches. Tous ces plans et visions constituent un bon point de référence, mais Pêches et Océans n'a pas formulé de vision propre au Ministère pour orienter sa participation à la gestion du bassin et pour établir ses propres priorités.

Le besoin d'une stratégie des pêches en eaux douces

6.5.23 Des structures de responsabilisation qui traduiraient les rôles et les responsabilités de chaque partie n'ont pas été clairement définies; de là, la confusion qui règne au sujet du rôle fédéral dans le dossier des pêches du bassin. Sans rôle bien défini, il se pourrait que des dangers qui menacent les écosystèmes aquatiques, comme le changement climatique ou les espèces envahissantes, ne soient pas décelés, ni contenus. Les décisions prises par les provinces quant à qui peut capturer combien de poissons ont des répercussions directes sur la conservation. Toutefois, le gouvernement du Canada et ceux des provinces ne se sont pas entendus sur des termes comme « conservation » et les façons de les appliquer. En l'absence d'une stratégie fédérale, il est difficile de négocier des ententes claires et exhaustives entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

6.5.24 En 1999, Pêches et Océans a publié un document visant à favoriser la discussion avec les provinces, document qui devait mener à l'élaboration d'une stratégie nationale des pêches en eaux douces. Le Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture, qui rassemble des ministres des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, a établi un groupe de travail pour préparer une stratégie nationale des pêches en eaux douces; le Québec a préféré ne pas y participer en qualité de membre actif. L'un des objectifs du groupe est de préciser les responsabilités fédérales, provinciales et territoriales en ce qui concerne la gestion des pêches en eaux douces. Par ailleurs, le groupe cherche à définir les principes de la gestion des pêches en eaux douces, y compris la conservation. L'objectif actuel est de parvenir à un consensus des ministres participant aux travaux du groupe, d'ici à septembre 2001.

6.5.25 Pêches et Océans a indiqué clairement sa préférence pour des mécanismes de délégation convenus avec les provinces et les territoires comme en fait état son document de 1999. Mais cette approche comporte deux lacunes importantes. Premièrement, elle ne traduit pas les forces récentes qui entraînent de plus en plus le Ministère dans le champ des pêches en eaux douces. Deuxièmement, ce qui est plus important, on perpétue les faiblesses des mécanismes de délégation précédents car ils ne comportent aucune disposition de responsabilisation. Encore une fois, même si Pêches et Océans est responsable, en vertu de la loi, de la conservation des poissons d'eaux douces pour les générations à venir, aux termes de ces nouvelles ententes, il n'aura aucun moyen de déterminer s'il y parvient.

Un exemple des défis qui vont se poser

6.5.26 Pêches et Océans devra faire en sorte que dans son rôle à l'avenir, il apporte la contribution la plus efficace possible à la gestion partagée du bassin, tout en réalisant ses propres objectifs. Un de ces défis consiste à

déterminer comment il peut le mieux contribuer aux activités de la Commission des pêcheries des Grands Lacs et de ses comités.

6.5.27 À l'heure actuelle, le Ministère participe, à titre de membre à part entière, aux travaux des comités de la Commission communs à tous les lacs. Cependant, en ce qui concerne les autres comités, le Ministère n'est qu'observateur. Il n'a pas évalué s'il contribuait de la façon la plus efficace. Maintenant que Pêches et Océans définit son rôle à venir, il serait opportun d'envisager et d'apporter des changements pertinents.

6.5.28 Un autre défi que Pêches et Océans doit relever est de déterminer s'il devrait intervenir dans la gestion d'une pêche en particulier lorsqu'il s'agit de conserver et de protéger le poisson (voir l'étude de cas intitulée Pêches et Océans devrait-il intervenir pour protéger l'anguille d'Amérique dans le bassin?).

Pêches et Océans devrait-il intervenir pour protéger l'anguille d'Amérique dans le bassin?

Au cours des dernières années, les populations d'anguilles d'Amérique du lac Ontario se sont effondrées, pour passer d'une migration annuelle estimative en amont de plus de 600 000 au cours des années 1980 à moins de 3 000 en 2000. L'anguille d'Amérique fraie dans la mer des Sargasses de l'océan Atlantique et les civelles juvéniles remontent le long de la côte de l'Amérique du Nord. Certaines se rendent dans le fleuve Saint-Laurent et le lac Ontario où elles vivent pendant un certain nombre d'années avant de retourner à la mer des Sargasses pour terminer leur cycle biologique. Beaucoup d'anguilles adultes sont tuées par les turbines d'un barrage hydroélectrique sur le Saint-Laurent lorsqu'elles retournent à la mer. On a allégué que la surpêche était une des causes principales de l'effondrement des stocks, mais il n'y a pas suffisamment de données scientifiques pour le confirmer.

Cette anguille fait l'objet d'une pêche commerciale à différentes étapes de sa vie le long des côtes américaines, des provinces de l'Atlantique, du Québec et dans les eaux canadiennes du Saint-Laurent et du lac Ontario. Malgré cet effondrement spectaculaire de la population, peu de mesures ont été prises pour protéger l'anguille. Pêches et Océans a dressé des plans de gestion intégrée des pêches de cette espèce dans les provinces de l'Atlantique et les régions de pêche côtière du Québec (où le Ministère gère cette pêche). Mais les pêcheurs commerciaux allèguent que des pêcheurs d'autres zones de compétence capturent les civelles ou les anguilles le long de la voie de migration. Aucune zone de compétence ne veut perdre sa part en faveur d'une autre, mais l'espèce pourrait être en train de subir des dommages irréparables. Le quota établi par l'Ontario en 2000 était de 467 000 anguilles, mais on n'en a pris que 64 000. L'Ontario et ses pêcheurs commerciaux ont convenu d'une réduction de 50 p. 100 du quota total de cette année dans le lac Ontario et la partie ontarienne du Saint-Laurent, mais on ne sait pas si cela assurera la durabilité de la population.

Cette situation est certes difficile à résoudre, mais Pêches et Océans n'a pas pris de mesures directes dans les Grands Lacs et n'a aucun plan à cet égard. Cela contredit directement son objectif de conserver les ressources halieutiques pour en assurer une utilisation durable. Dans l'élaboration d'une stratégie nationale des pêches en eaux douces, le Ministère doit tenir compte des situations complexes qui peuvent survenir et faire en sorte que la stratégie nationale comprenne des mécanismes de responsabilisation et des critères convenables pour déterminer quand le Ministère devrait intervenir.

Améliorer la présentation de rapports au Parlement

6.5.29 Pêches et Océans ne présente pas de rapports périodiques au Parlement sur ses objectifs concernant les pêches en eaux douces (y compris le bassin) ou les résultats qu'il obtient. Le Ministère ne rassemble pas de données ni ne présente de rapports sur la situation des pêches dans le bassin. Par conséquent, le Parlement ne peut juger si le Ministère s'acquitte de ses obligations, c'est-à-dire conserver et protéger les pêches en eaux douces. Sans cette information, le Parlement ne peut déterminer si les ressources qu'il attribue au Ministère sont appropriées.

6.5.30 Le Ministère ne recueille ni ne transmet l'information émanant d'autres intervenants et ne recueille pas lui-même suffisamment de données pour évaluer la santé des ressources halieutiques dans le bassin.

Conclusion

6.5.31 Pêches et Océans n'a pas suffisamment d'information pour déterminer s'il atteint ses objectifs prévus par la loi lorsqu'il s'agit de conserver et de protéger le poisson du bassin pour en assurer une utilisation durable.

6.5.32 Il y a des signes prometteurs dans certains domaines. Le Ministère renforce son rôle dans la protection de l'habitat. Sa présence dans le bassin augmentera probablement au cours des prochaines années si le projet de loi sur les espèces en péril va de l'avant.

6.5.33 Des travaux sont en cours, avec la collaboration des provinces, pour élaborer une stratégie nationale des pêches en eaux douces. Mais les structures de responsabilisation ne sont toujours pas claires, pas plus que ne l'est le rôle du gouvernement fédéral. De plus, le Ministère n'a pas de vision officielle des écosystèmes aquatiques qu'il entend promouvoir dans le bassin et ne dispose pas de critères pour déterminer quand il devrait intervenir pour protéger le poisson. Il n'a pas non plus informé le Parlement de ses plans ni des résultats de ses efforts.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Conserver et protéger le poisson pour en assurer une utilisation durable.	Pêches et Océans ne peut être certain que son mandat prévu par la loi de conserver et de protéger le poisson dans le bassin est respecté; il ne dispose pas d'une information suffisante sur la situation du bassin.
	Assurer une gestion coopérative entre le Canada et les États-Unis permettant d'assurer l'utilisation durable et optimale des ressources halieutiques communes.	Pêches et Océans est en train de mettre en œuvre un programme de gestion de l'habitat d'eaux douces dans le bassin, mais effectue peu de recherches en eaux douces et communique peu d'information à la Commission des pêcheries des Grands Lacs.

déterminer comment il peut le mieux contribuer aux activités de la Commission des pêcheries des Grands Lacs et de ses comités.

6.5.27 À l'heure actuelle, le Ministère participe, à titre de membre à part entière, aux travaux des comités de la Commission communs à tous les lacs. Cependant, en ce qui concerne les autres comités, le Ministère n'est qu'observateur. Il n'a pas évalué s'il contribuait de la façon la plus efficace. Maintenant que Pêches et Océans définit son rôle à venir, il serait opportun d'envisager et d'apporter des changements pertinents.

6.5.28 Un autre défi que Pêches et Océans doit relever est de déterminer s'il devrait intervenir dans la gestion d'une pêche en particulier lorsqu'il s'agit de conserver et de protéger le poisson (voir l'étude de cas intitulée Pêches et Océans devrait-il intervenir pour protéger l'anguille d'Amérique dans le bassin?).

Pêches et Océans devrait-il intervenir pour protéger l'anguille d'Amérique dans le bassin?

Au cours des dernières années, les populations d'anguilles d'Amérique du lac Ontario se sont effondrées, pour passer d'une migration annuelle estimative en amont de plus de 600 000 au cours des années 1980 à moins de 3 000 en 2000. L'anguille d'Amérique fraie dans la mer des Sargasses de l'océan Atlantique et les civelles juvéniles remontent le long de la côte de l'Amérique du Nord. Certaines se rendent dans le fleuve Saint-Laurent et le lac Ontario où elles vivent pendant un certain nombre d'années avant de retourner à la mer des Sargasses pour terminer leur cycle biologique. Beaucoup d'anguilles adultes sont tuées par les turbines d'un barrage hydroélectrique sur le Saint-Laurent lorsqu'elles retournent à la mer. On a allégué que la surpêche était une des causes principales de l'effondrement des stocks, mais il n'y a pas suffisamment de données scientifiques pour le confirmer.

Cette anguille fait l'objet d'une pêche commerciale à différentes étapes de sa vie le long des côtes américaines, des provinces de l'Atlantique, du Québec et dans les eaux canadiennes du Saint-Laurent et du lac Ontario. Malgré cet effondrement spectaculaire de la population, peu de mesures ont été prises pour protéger l'anguille. Pêches et Océans a dressé des plans de gestion intégrée des pêches de cette espèce dans les provinces de l'Atlantique et les régions de pêche côtière du Québec (où le Ministère gère cette pêche). Mais les pêcheurs commerciaux allèguent que des pêcheurs d'autres zones de compétence capturent les civelles ou les anguilles le long de la voie de migration. Aucune zone de compétence ne veut perdre sa part en faveur d'une autre, mais l'espèce pourrait être en train de subir des dommages irréparables. Le quota établi par l'Ontario en 2000 était de 467 000 anguilles, mais on n'en a pris que 64 000. L'Ontario et ses pêcheurs commerciaux ont convenu d'une réduction de 50 p. 100 du quota total de cette année dans le lac Ontario et la partie ontarienne du Saint-Laurent, mais on ne sait pas si cela assurera la durabilité de la population.

Cette situation est certes difficile à résoudre, mais Pêches et Océans n'a pas pris de mesures directes dans les Grands Lacs et n'a aucun plan à cet égard. Cela contredit directement son objectif de conserver les ressources halieutiques pour en assurer une utilisation durable. Dans l'élaboration d'une stratégie nationale des pêches en eaux douces, le Ministère doit tenir compte des situations complexes qui peuvent survenir et faire en sorte que la stratégie nationale comprenne des mécanismes de responsabilisation et des critères convenables pour déterminer quand le Ministère devrait intervenir.

Améliorer la présentation de rapports au Parlement

6.5.29 Pêches et Océans ne présente pas de rapports périodiques au Parlement sur ses objectifs concernant les pêches en eaux douces (y compris le bassin) ou les résultats qu'il obtient. Le Ministère ne rassemble pas de données ni ne présente de rapports sur la situation des pêches dans le bassin. Par conséquent, le Parlement ne peut juger si le Ministère s'acquitte de ses obligations, c'est-à-dire conserver et protéger les pêches en eaux douces. Sans cette information, le Parlement ne peut déterminer si les ressources qu'il attribue au Ministère sont appropriées.

6.5.30 Le Ministère ne recueille ni ne transmet l'information émanant d'autres intervenants et ne recueille pas lui-même suffisamment de données pour évaluer la santé des ressources halieutiques dans le bassin.

Conclusion

6.5.31 Pêches et Océans n'a pas suffisamment d'information pour déterminer s'il atteint ses objectifs prévus par la loi lorsqu'il s'agit de conserver et de protéger le poisson du bassin pour en assurer une utilisation durable.

6.5.32 Il y a des signes prometteurs dans certains domaines. Le Ministère renforce son rôle dans la protection de l'habitat. Sa présence dans le bassin augmentera probablement au cours des prochaines années si le projet de loi sur les espèces en péril va de l'avant.

6.5.33 Des travaux sont en cours, avec la collaboration des provinces, pour élaborer une stratégie nationale des pêches en eaux douces. Mais les structures de responsabilisation ne sont toujours pas claires, pas plus que ne l'est le rôle du gouvernement fédéral. De plus, le Ministère n'a pas de vision officielle des écosystèmes aquatiques qu'il entend promouvoir dans le bassin et ne dispose pas de critères pour déterminer quand il devrait intervenir pour protéger le poisson. Il n'a pas non plus informé le Parlement de ses plans ni des résultats de ses efforts.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Conserver et protéger le poisson pour en assurer une utilisation durable.	Pêches et Océans ne peut être certain que son mandat prévu par la loi de conserver et de protéger le poisson dans le bassin est respecté; il ne dispose pas d'une information suffisante sur la situation du bassin.
	Assurer une gestion coopérative entre le Canada et les États-Unis permettant d'assurer l'utilisation durable et optimale des ressources halieutiques communes.	Pêches et Océans est en train de mettre en œuvre un programme de gestion de l'habitat d'eaux douces dans le bassin, mais effectue peu de recherches en eaux douces et communique peu d'information à la Commission des pêcheries des Grands Lacs.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Évaluer le rendement du gouvernement		
2 Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	Pêches et Océans a contribué à la création de la Commission des pêcheries des Grands Lacs pour susciter un consensus entre les organismes responsables des pêches dans le bassin. La Commission et ses organismes ont préparé un plan et une vision stratégiques de haut niveau afin de prendre des décisions par consensus pour les pêches des Grands Lacs. Les représentants du gouvernement fédéral apportent une contribution aux travaux des comités qui touchent tous les Grands Lacs.	L'information dont dispose Pêches et Océans pour la prise de décisions au niveau fédéral est insuffisante et n'est pas toujours obtenue auprès d'autres organismes. Le Ministère ne s'est pas encore doté d'une stratégie fédérale concernant les pêches en eaux douces. Il n'a formulé aucune vision fédérale des écosystèmes aquatiques qu'il entend promouvoir dans le bassin. Il n'a pas établi de critères pour déterminer quand il interviendrait pour conserver ou protéger une espèce.
3 Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?		Pêches et Océans n'a pas de structures de responsabilisation claires entre lui-même et les gouvernements provinciaux. L'entente Canada-Ontario sur les pêches de 1988 ne prévoit pas de mécanisme redditionnel clair. Le Ministère n'a aucune entente officielle avec le Québec. Le Ministère n'a pas clairement défini ses rôles et responsabilités. Il ne présente aucun rapport au Parlement sur les objectifs, les activités entreprises et les résultats obtenus en eaux douces ou dans le bassin.

Section 7

INITIATIVES AXÉES SUR L'ÉCOSYSTÈME

7.1 Tour d'horizon et recommandations 293
7.2 Saint-Laurent Vision 2000 : un partenariat fédéral-provincial 299
7.3 Grands Lacs 2000 : respect des engagements binationaux 313

INITIATIVES AXÉES SUR L'ÉCOSYSTÈME

7.1 Tour d'horizon et recommandations

7.1.1 La plupart des enjeux et des risques environnementaux dont traite le présent chapitre sont l'objet de politiques et de programmes fédéraux d'envergure nationale ou ministérielle. Certains de ces instruments sont regroupés et traités par la voie des initiatives régionales du gouvernement axées sur l'écosystème. Grands Lacs 2000 (désormais connu sous la désignation de Grands Lacs 2020) et Saint-Laurent Vision 2000 sont deux programmes, parmi les six initiatives actuelles axées sur l'écosystème, du gouvernement fédéral (voir la pièce 7.1).

7.1.2 D'autres sections du présent chapitre décrivent les résultats des programmes fédéraux. Ces sections sont centrées sur des aspects de la régie (gouvernance) fédérale des programmes visant l'écosystème du bassin. À notre avis, une saine régie comporte une reddition de comptes efficace au sein des ministères fédéraux, entre eux et avec leurs partenaires, une définition claire des rôles et des responsabilités, un mode de fonctionnement transparent, ainsi que des activités pour mesurer et communiquer les résultats. Nous estimons qu'une saine régie est indispensable à un gouvernement ouvert et responsable.

7.1.3 L'examen des programmes axés sur l'écosystème du bassin doit obligatoirement tenir compte de la dimension temporelle. La coordination des programmes environnementaux fédéraux et provinciaux a commencé au début des années 1970 dans la région des Grands Lacs et en 1988 dans celle du bassin du Saint-Laurent. Les programmes respectifs des deux régions ont évolué depuis lors. Divers modèles et formules de régie ont été mis à l'essai et corrigés au rythme de l'évolution des enjeux environnementaux, de la progression du nombre de groupes d'intérêts et de l'augmentation des attentes du public en matière de participation et de responsabilisation. Les approches adoptées par le gouvernement en matière de régie devront continuer à évoluer.

Le rôle du gouvernement fédéral

7.1.4 Environnement Canada dirige les programmes axés sur l'écosystème dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux de l'Ontario et du Québec. Le Ministère verse non seulement la plus grande part de la contribution fédérale aux programmes, mais il s'efforce aussi de coordonner les activités des autres participants fédéraux concernés.

Pièce 7.1 Initiatives régionales axées sur l'écosystème menées par le gouvernement fédéral

Source : Environnement Canada

7.1.5 Les programmes ont en commun plusieurs caractéristiques importantes :

- Chacun a regroupé des sources de financement et des programmes fédéraux existants et offert des fonds nouveaux consacrés à la gestion d'enjeux interdépendants ayant trait à l'environnement et au développement durable, notamment la gestion des eaux, la protection des espèces et des aires menacées et la diminution des incidences de l'agriculture.
- Chaque programme vise des enjeux environnementaux qui ont fait l'objet d'une sélection précise. Ni l'un ni l'autre de ces programmes ne tentent d'englober tous les enjeux et tous les risques présents dans le bassin et dans la région.
- Chacun comprend un volet qui consiste à financer des activités d'assainissement et des projets locaux (le Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000; le programme Interactions communautaires dans le bassin du Saint-Laurent).
- Les deux programmes prévoient des initiatives et des interventions communautaires dans des zones ou secteurs définis — les secteurs préoccupants dans le cas des Grands Lacs et les zones d'intervention prioritaire (ZIP) pour ce qui est du Saint-Laurent.

7.1.6 Les défis que le gouvernement doit relever dans les deux régions sont différents; les deux programmes reflètent cette réalité. Le rôle du gouvernement fédéral tout comme les interventions et les résultats prévus ne sont pas toujours les mêmes dans l'une et l'autre région. Par sa conception, le programme Saint-Laurent Vision 2000 est un partenariat intégré entre le gouvernement du Canada et celui du Québec, qui découle de l'Entente Canada-Québec. Les deux gouvernements ont tenu compte de leurs priorités respectives et des ressources dont ils disposaient et ont fixé conjointement les objectifs du programme concernant le bassin fluvial et conjugué leurs activités en vue de leur réalisation.

7.1.7 Les priorités du programme Grands Lacs 2000 ont été établies principalement afin d'aider le gouvernement fédéral à respecter les engagements pris en vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs conclu avec les États-Unis. Le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario coordonnent leurs efforts dans le cadre de l'Accord Canada-Ontario, une entente connexe. Dans le cas du bassin fluvial du Saint-Laurent, le gouvernement fédéral n'a pas formulé d'engagements comme il l'a fait pour les Grands Lacs — exécution de plans d'assainissement dans les secteurs préoccupants, élaboration de plans d'aménagement panlacustre (c'est-à-dire à l'échelle des lacs), promotion de partenariats internationaux, rapports à la Commission mixte internationale.

L'objet de la vérification

7.1.8 La régie efficace correspond davantage au principe de bien faire les choses qu'à celui de faire les bonnes choses. Nous nous sommes demandé si les programmes sont dotés d'une structure efficace qui leur permet d'atteindre leurs objectifs. Nous avons également vérifié dans quelle mesure le gouvernement fédéral avait appliqué de saines pratiques de gestion. Nous n'avons pas cherché à savoir si les programmes Saint-Laurent Vision 2000 et

Grands Lacs 2000 portent sur les bons problèmes. Nous n'avons pas non plus évalué la qualité des mesures prises dans le contexte des programmes.

Nos constatations

7.1.9 Rôles, interventions et responsabilisation. Nous avons constaté que les principaux ministères fédéraux intéressés participaient à la planification et à la gestion des deux programmes. La plus grande partie des fonds consacrés à Saint-Laurent Vision 2000 par le gouvernement fédéral a effectivement été dépensée. Toutefois, la plupart des ministères fédéraux autres qu'Environnement Canada ont sensiblement réduit leur apport financier et leur participation au programme Grands Lacs 2000 à la suite des compressions budgétaires de 1995. Sur les 125 millions de dollars en fonds nouveaux annoncés par le ministre de l'Environnement, seuls 14,9 millions de dollars ont été distribués aux ministères participant au programme Grands Lacs 2000. Même si un certain nombre d'interventions ont été menées en vertu des deux programmes, les résultats escomptés n'ont pas été obtenus en totalité ni pour l'un ni pour l'autre des programmes.

7.1.10 Les rôles et les responsabilités clés des partenaires fédéraux et provinciaux de Saint-Laurent Vision 2000 sont clairs et les principaux résultats attendus des partenaires sont précisés. Les gestionnaires de programme ont mis en place des mécanismes de responsabilisation solides et des systèmes de gestion qui permettent de faire le suivi des interventions en fonction des objectifs fixés.

7.1.11 Le concept initial de Grands Lacs 2000 énonçait clairement le rôle de chaque ministère fédéral participant. Les compressions budgétaires ont eu des répercussions importantes sur la participation de ces ministères. Toutefois, leurs interventions et leurs objectifs prévus ainsi que les obligations s'y rapportant n'ont jamais fait l'objet d'une révision qui en aurait tenu compte. L'Accord Canada-Ontario connexe ne précisait pas les rôles ni les responsabilités des ministères fédéraux et provinciaux concernés. L' Accord a expiré en 2000; au terme de notre vérification, il n'avait pas été renouvelé.

7.1.12 Collectivités locales. Les responsables des deux programmes ont voulu mettre en place des structures qui assureraient la participation des collectivités locales, mais pour des motifs différents dans les deux cas. Les deux groupes ont tiré des enseignements valables concernant les défis à relever pour mobiliser des groupes communautaires bénévoles, et les deux se sont heurtés à des difficultés. L' un des principaux défis à relever dans la région des Grands Lacs sera d'instaurer un sens de permanence, ou de durabilité, en ce qui a trait aux structures locales mises en place en vue de s'attaquer aux questions environnementales. Les collectivités ont besoin de l'appui des gouvernements pour lancer leurs initiatives, mais aussi d'un soutien continu pour mener à bien les activités dont l'ampleur dépasse les ressources ou les compétences locales. Dans le cadre du programme Saint-Laurent Vision 2000, on a mis sur pied les comités des zones d'intervention prioritaire devant servir de forums de concertation entre les gouvernements et les représentants des collectivités en vue d'interventions dans des dossiers locaux. Le programme procure aux groupes un financement stable et une surveillance efficace.

7.1.13 Rapports sur les résultats. Les rapports d'étape de Saint-Laurent Vision 2000, publiés tous les deux ans, présentent de l'information sur les dépenses réelles ventilées par partenaire et les résultats obtenus en vue de la réalisation des principaux objectifs. Les résultats du programme Grands Lacs 2000 sont présentés dans les rapports d'étape découlant de l'Accord Canada-Ontario. Ces rapports résument les progrès accomplis en fonction des objectifs mais passent sous silence les dépenses fédérales. Les rapports sur le programme Grands Lacs 2000 ne sont pas à jour. Nous avons jugé très préoccupant le fait que ni l'un ni l'autre des programmes n'étaient à même de montrer le rapport entre la réalisation des résultats escomptés et l'évolution de l'état de l'environnement.

7.1.14 L'approche écosystémique élargie. L'approche écosystémique est l'un des principes qui sous-tendent les deux programmes. Les deux présentent certaines caractéristiques de cette approche; les deux traitent non pas d'un seul aspect de l'environnement mais plutôt d'un ensemble d'enjeux interreliés en matière d'environnement et de développement durable.

7.1.15 Lorsqu'on gère un programme selon une approche écosystémique, l'on prend en compte les effets que les activités du programme dans un secteur de l'écosystème peuvent avoir sur d'autres secteurs. Sachant que quelque 40 p. 100 de la pollution du Saint-Laurent provient des Grands Lacs, nous nous attendions à constater une certaine forme de coordination entre le programme Grands Lacs 2000 et le programme Saint-Laurent Vision 2000.

7.1.16 Une perspective englobant l'ensemble du bassin. En 1997, des fonctionnaires affectés aux deux programmes ont recensé plusieurs domaines dans lesquels une meilleure intégration des activités en amont et en aval profiterait à l'environnement, à savoir :

- les substances toxiques;
- les niveaux des eaux, y compris les critères environnementaux et la réglementation connexe;
- les technologies d'assainissement des sédiments et des sols contaminés;
- les indicateurs de l'état de l'environnement.

Nous avons constaté, toutefois, que la coordination entre les deux programmes était plutôt restreinte.

7.1.17 Nous jugeons particulièrement inquiétant que les responsables des deux programmes aient déployé peu d'efforts pour coordonner leur utilisation des indicateurs de l'état de l'environnement. Grâce à des indicateurs communs, les gestionnaires, le Parlement et le public comprendraient plus facilement l'évolution de l'ensemble de l'écosystème du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

7.1.18 En dernier lieu, nous n'avons relevé aucun mécanisme officiel qui permettrait d'échanger de l'information et de communiquer les enseignements tirés des différentes activités. À l'échelon des collectivités, les comités des zones d'intervention prioritaire au Québec et les comités consultatifs publics en Ontario connaissent peu les réalisations de l'autre groupe dans la province voisine. Par exemple, les comités des zones

d'intervention prioritaire du Haut-Saint-Laurent et de Jacques-Cartier ont tous deux participé à des projets de décontamination de sédiments. Cependant, ils ignoraient que le comité consultatif public du secteur préoccupant de Collingwood avait mené à bien des travaux de dépollution comparables en 1994.

Nos recommandations

7.1.19 Nos constatations indiquent la nécessité d'appliquer les mesures suivantes : énoncer une description claire et précise des rôles, des interventions et des responsabilités du gouvernement fédéral; améliorer l'information communiquée sur la manière dont les résultats du programme ont contribué à l'amélioration de l'environnement; mieux coordonner les activités à l'échelle du bassin.

7.1.20 Environnement Canada, peut-être de concert avec ses partenaires, devrait élaborer et adopter des indicateurs clés communs de l'état de l'environnement du bassin. Il devrait en outre utiliser les indicateurs de rendement des programmes pour renseigner le public et lui montrer comment les résultats du programme renouvelé Grands Lacs 2020 et du programme Saint-Laurent Vision 2000 contribuent aux changements environnementaux.

7.1.21 Avant de mesurer l'évolution de l'environnement, Environnement Canada et ses partenaires devraient consacrer des ressources permanentes, en quantité suffisante, à la surveillance de l'état de l'environnement dans le bassin.

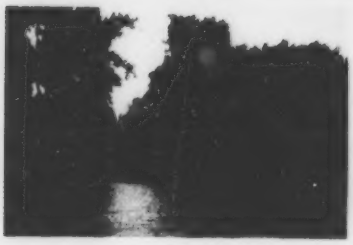
7.1.22 Environnement Canada devrait faire en sorte que le programme Grands Lacs 2020 et l'Accord Canada-Ontario renouvelé définissent clairement les responsabilités et les rôles respectifs des ministères fédéraux et provinciaux ainsi que les ressources dont ils ont besoin pour s'en acquitter.

7.1.23 Dans le contexte du programme renouvelé Grands Lacs 2020, Environnement Canada devrait faire état des dépenses de chaque partenaire fédéral au moins tous les deux ans et établir la corrélation entre ces dépenses et les résultats obtenus.

(Les réponses des ministères se trouvent dans le sommaire.)

7.2 Saint-Laurent Vision 2000 : un partenariat fédéral-provincial

L'enjeu



7.2.1 Le programme Saint-Laurent Vision 2000 a beaucoup évolué depuis son lancement. La phase I (de 1988 à 1993) était centrée sur la réduction des rejets liquides toxiques de 50 usines, les plus importants pollueurs du fleuve Saint-Laurent. À ce moment-là, le gouvernement du Québec avait entrepris d'améliorer le traitement des eaux usées des municipalités. La phase II (de 1993 à 1998) a étendu les mesures à 56 autres usines, dont certaines étaient situées sur les affluents du fleuve. Le programme a aussi fait ressortir le besoin de mieux connaître les menaces qui pèsent sur l'environnement du Saint-Laurent.

7.2.2 Encore plus étendue, la phase III (de 1998 à 2003) visait à faire participer les communautés riveraines à la résolution de problèmes locaux, à réduire la pollution d'autres sources (eaux d'écoulement des terres agricoles et émissions attribuables aux petites et moyennes entreprises) et à régler des problèmes posés par la navigation, telle l'érosion des berges. Les trois grands objectifs du programme, qui reflètent ces mesures élargies, sont les suivants :

- protéger la santé de l'écosystème;
- protéger la santé humaine;
- susciter la participation des communautés riveraines afin de rendre le Saint-Laurent plus accessible et d'en recouvrer les usages.

Le programme Saint-Laurent Vision 2000 est un ensemble de mesures fédérales et provinciales visant à réaliser ces objectifs.

Le rôle du gouvernement fédéral

7.2.3 L'Entente de concertation Canada-Québec sur le Saint-Laurent a créé un partenariat entre les deux gouvernements. Grâce à elle, le gouvernement fédéral a consacré 123 millions de dollars à la phase III, et le gouvernement du Québec, 116 millions de dollars. Sur cette somme globale, 184 millions de dollars proviennent des programmes existants. Les Conseils du Trésor fédéral et provincial ont alloué 55 millions de dollars de fonds nouveaux au programme. (À la phase II, le gouvernement fédéral et le Québec ont engagé 100 millions de dollars et 91 millions de dollars respectivement; à la phase I, la part du fédéral était de 110 millions de dollars.)

Questions posées lors de la vérification

7.2.4 La structure de Saint-Laurent Vision 2000 permet-elle de réaliser les objectifs fédéraux qui consistent à gérer les enjeux ayant trait à la santé de l'écosystème et à la santé humaine et à promouvoir la participation des collectivités?

- Les rôles et les responsabilités des ministères fédéraux et ceux de leurs partenaires sont-ils clairs? Existe-t-il des mécanismes efficaces de reddition de comptes?
- Les représentants du programme mesurent-ils les progrès et présentent-ils au Parlement et au public de l'information crédible et transparente?

- Le gouvernement fédéral a-t-il pris en considération les données environnementales, sociales et économiques lorsqu'il a décidé de renouveler le programme?
- Les ministères fédéraux qui participent au programme Saint-Laurent Vision 2000 partagent-ils avec leurs partenaires du programme Grands Lacs 2000 l'information dont ils disposent et les enseignements qu'ils ont tirés?

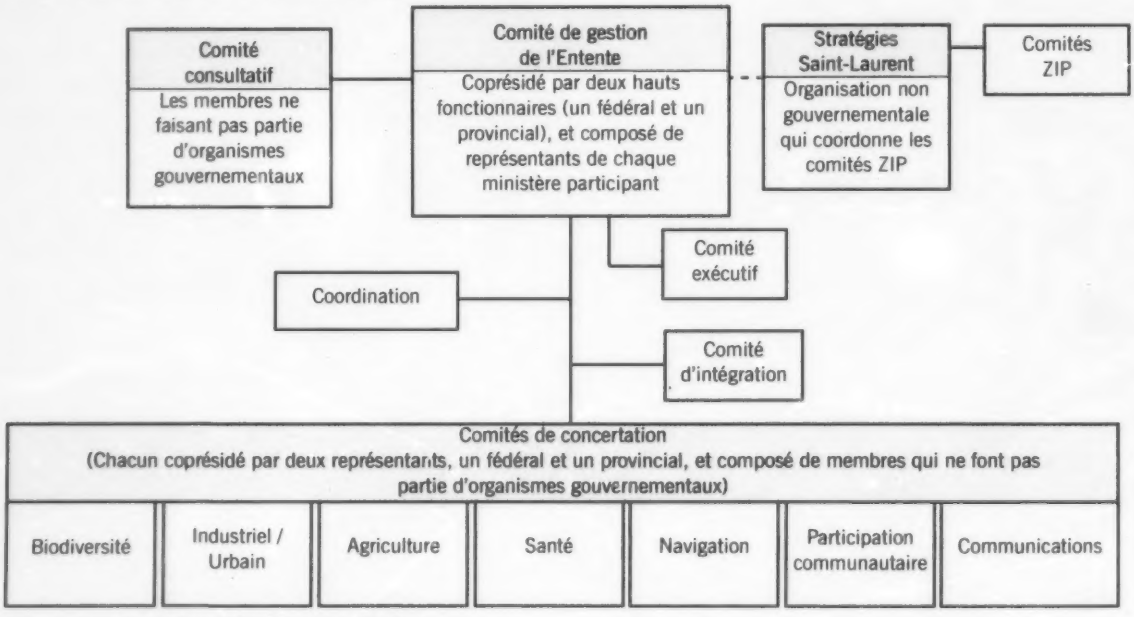
Le contexte

Une structure de gestion articulée autour d'enjeux

7.2.5 Huit ministères fédéraux participent à la phase III de Saint-Laurent Vision 2000 : Environnement Canada; Pêches et Océans; Santé Canada; Agriculture et Agroalimentaire Canada; l'Agence Parcs Canada; Développement économique Canada pour les régions du Québec; Travaux publics et Services gouvernementaux Canada; Transports Canada. Ce sont des partenaires officiels du programme, au même titre que cinq ministères provinciaux du Québec : Environnement; Société de la faune et des parcs; Santé et Services sociaux; Agriculture, Pêcheries et Alimentation; Transports. La structure de gestion du programme reflète le partenariat fédéral-provincial qui a été établi pour protéger le Saint-Laurent (voir la pièce 7.2). À notre avis, les éléments suivants sont des points forts de la structure :

- Le Comité de gestion de l'Entente, qui est coprésidé par le directeur régional pour la région du Québec d'Environnement Canada et un sous-ministre adjoint du ministère de l'Environnement du Québec. Les ministères partenaires sont représentés au Comité par des cadres.

Pièce 7.2 Structure de gestion de Saint-Laurent Vision 2000, phase III



Source : Saint-Laurent Vision 2000, phase III, 1998-2003

- Les comités de concertation, qui se chargent d'activités ayant trait à six enjeux généraux ainsi qu'aux communications. Chaque comité est coprésidé par un représentant du fédéral et un représentant du Québec, sauf le comité de l'agriculture.
- Un Comité consultatif, qui est composé de représentants non gouvernementaux possédant des compétences très variées en environnement et en développement durable, dont la fonction est de conseiller régulièrement le Comité de gestion de l'Entente.
- Stratégies Saint-Laurent, une organisation non gouvernementale qui a conclu une entente avec le Comité de gestion de l'Entente, coordonne les activités de 14 comités communautaires dans des zones d'intervention prioritaire (ZIP). Les comités ZIP sont dotés de coordonnateurs à plein temps, postes dont le financement est assuré par les gouvernements.
- Le programme Interactions communautaires, qui finance des projets locaux.
- D'autres associations, entreprises et organismes environnementaux, dont la participation au partenariat a un caractère moins officiel.

7.2.6 **Les partenaires nécessaires.** Trois ministères fédéraux et deux ministères provinciaux ont participé à la phase I du programme. Depuis lors, le nombre de partenaires a augmenté et comprend maintenant les huit ministères fédéraux dont le mandat englobe les enjeux visés par le programme et dont la participation est essentielle à la réalisation de résultats.

7.2.7 À la phase II, seuls des représentants des gouvernements siégeaient aux comités de concertation. À la phase III, les représentants d'autres groupes d'intérêts, dont la participation était jugée essentielle, ont pu y siéger : cinq des sept comités comptent désormais au moins trois membres provenant de l'extérieur du gouvernement, choisis pour leur savoir-faire dans le domaine à l'étude. L'étude de cas intitulée Réduire la vitesse des navires sur le Saint-Laurent pour minimiser l'érosion illustre comment la composition variée d'un comité de concertation peut aider à obtenir des résultats.

7.2.8 **Des rôles et des responsabilités clairs.** Nous avons examiné la structure de gestion de la phase III du programme afin de vérifier si, pour chaque enjeu, les rôles de chaque ministère et de la province sont clairs et si la responsabilisation est nettement définie. Nous avons constaté que les partenaires fédéraux et provinciaux avaient énoncé clairement, dans l'Entente Canada-Québec, les résultats clés qu'ils entendaient obtenir et la contribution de chacun à cet égard (voir la pièce 7.3).

7.2.9 Le cadre de gestion conçu à la phase III définit le rôle de chaque comité. L'entente conclue entre Stratégies Saint-Laurent et le Comité de gestion de l'Entente explique le rôle et les responsabilités de l'organisme.

7.2.10 Environnement Canada coordonne les efforts du gouvernement fédéral depuis le lancement de Saint-Laurent Vision 2000 en 1988. Les autres ministères fédéraux et leurs homologues provinciaux reconnaissent et apprécient son leadership. Nous avons constaté une collaboration positive et des communications régulières entre les fonctionnaires des ministères.

Réduire la vitesse des navires sur le Saint-Laurent pour minimiser l'érosion

Les communautés riveraines soutiennent depuis longtemps que la vitesse élevée des navires commerciaux et des embarcations de plaisance a accéléré l'érosion des berges du Saint-Laurent à de nombreux endroits. Le Comité de concertation Navigation de Saint-Laurent Vision 2000 a décidé de s'attaquer au problème.

Le Comité de concertation Navigation compte 18 membres et est coprésidé par des représentants de Pêches et Océans et du ministère des Transports du Québec. Les représentants fédéraux au sein du Comité proviennent d'Environnement Canada et de Transports Canada. Huit autres membres représentent des organismes non gouvernementaux, notamment des entreprises privées et des associations de transport maritime et des groupes d'environnementalistes qui désirent protéger le fleuve au profit de la population locale.

Grâce aux efforts du Comité, trois importantes associations de transport maritime qui représentent les propriétaires d'une bonne partie des navires qui circulent sur le Saint-Laurent ont annoncé, en novembre 2000, que leurs membres allaient réduire volontairement leur vitesse sur une distance de 25 kilomètres, à un endroit où les berges sont particulièrement menacées par l'érosion. La Garde côtière canadienne a consenti à surveiller la vitesse des navires dans le secteur afin de constater le succès ou l'échec de la mesure volontaire. Les résultats préliminaires sont encourageants et indiquent une réduction de la vitesse des navires.

Des fonctionnaires provinciaux ont mentionné qu'il leur arrive parfois de mieux connaître l'activité de leurs partenaires fédéraux que celle de leurs collègues du même ministère.

7.2.11 L'Entente stipule que les coprésidents fédéral et provincial du Comité de gestion de l'Entente sont responsables conjointement de la totalité du programme. De plus, elle désigne les ministères responsables de l'obtention des résultats prévus.

Rapports périodiques au public sur les progrès réalisés

7.2.12 Les deux derniers rapports d'étape qui ont été publiés sont les suivants : *Saint-Laurent Vision 2000 : Rapport quinquennal 1993-1998*, à la phase II et, à la phase III, *Saint-Laurent Vision 2000 : Rapport biennal 1998-2000*. Les rapports précisent les dépenses de chaque ministère fédéral et de chaque ministère provincial relatives à chacun des grands enjeux dont traite le programme. Ils présentent aussi les résultats réalisés par rapport à chaque objectif clé (voir la pièce 7.4 pour connaître les résultats clés de la phase II).

7.2.13 Si le rapport d'étape 1998-2000 reconnaît certaines des difficultés qui se sont présentées, notamment lors de l'application de mesures de prévention de la pollution dans les petites et moyennes entreprises, il n'a pas le ton direct de l'examen interne de mi-parcours effectué en 2000. Ce dernier avait précisé les domaines dans lesquels il était improbable d'obtenir les résultats escomptés sans corriger le tir.

Réduire la vitesse des navires sur le Saint-Laurent pour minimiser l'érosion

Les communautés riveraines soutiennent depuis longtemps que la vitesse élevée des navires commerciaux et des embarcations de plaisance a accéléré l'érosion des berges du Saint-Laurent à de nombreux endroits. Le Comité de concertation Navigation de Saint-Laurent Vision 2000 a décidé de s'attaquer au problème.

Le Comité de concertation Navigation compte 18 membres et est coprésidé par des représentants de Pêches et Océans et du ministère des Transports du Québec. Les représentants fédéraux au sein du Comité proviennent d'Environnement Canada et de Transports Canada. Huit autres membres représentent des organismes non gouvernementaux, notamment des entreprises privées et des associations de transport maritime et des groupes d'environnementalistes qui désirent protéger le fleuve au profit de la population locale.

Grâce aux efforts du Comité, trois importantes associations de transport maritime qui représentent les propriétaires d'une bonne partie des navires qui circulent sur le Saint-Laurent ont annoncé, en novembre 2000, que leurs membres allaient réduire volontairement leur vitesse sur une distance de 25 kilomètres, à un endroit où les berges sont particulièrement menacées par l'érosion. La Garde côtière canadienne a consenti à surveiller la vitesse des navires dans le secteur afin de constater le succès ou l'échec de la mesure volontaire. Les résultats préliminaires sont encourageants et indiquent une réduction de la vitesse des navires.

Des fonctionnaires provinciaux ont mentionné qu'il leur arrive parfois de mieux connaître l'activité de leurs partenaires fédéraux que celle de leurs collègues du même ministère.

7.2.11 L'Entente stipule que les coprésidents fédéral et provincial du Comité de gestion de l'Entente sont responsables conjointement de la totalité du programme. De plus, elle désigne les ministères responsables de l'obtention des résultats prévus.

Rapports périodiques au public sur les progrès réalisés

7.2.12 Les deux derniers rapports d'étape qui ont été publiés sont les suivants : *Saint-Laurent Vision 2000 : Rapport quinquennal 1993-1998*, à la phase II et, à la phase III, *Saint-Laurent Vision 2000 : Rapport biennal 1998-2000*. Les rapports précisent les dépenses de chaque ministère fédéral et de chaque ministère provincial relatives à chacun des grands enjeux dont traite le programme. Ils présentent aussi les résultats réalisés par rapport à chaque objectif clé (voir la pièce 7.4 pour connaître les résultats clés de la phase II).

7.2.13 Si le rapport d'étape 1998-2000 reconnaît certaines des difficultés qui se sont présentées, notamment lors de l'application de mesures de prévention de la pollution dans les petites et moyennes entreprises, il n'a pas le ton direct de l'examen interne de mi-parcours effectué en 2000. Ce dernier avait précisé les domaines dans lesquels il était improbable d'obtenir les résultats escomptés sans corriger le tir.

Pièce 7.3 **Résultats escomptés et partenaires de Saint-Laurent Vision 2000 — Phase III**

Résultats clés escomptés	Ministères fédéraux	Ministères provinciaux
Participation communautaire		
Appuyer la participation de la population de 14 collectivités riveraines (ZIP). Diffuser de l'information scientifique à la population et aux décideurs.	Environnement Canada* Pêches et Océans	Faune et Parcs* Environnement
Biodiversité		
Protéger les espèces. Protéger les habitats. Évaluer les conséquences de la variation du niveau des eaux. Mettre en œuvre un système intégré de surveillance.	Environnement Canada* Agence Parcs Canada Développement économique Canada pour les régions du Québec Pêches et Océans Travaux publics et Services gouvernementaux Canada Transports Canada	Faune et Parcs* Environnement
Santé humaine		
Réduire l'exposition de la population à des eaux servant à des fins récréatives et à de l'eau potable qui sont contaminées, et le risque de consommation de produits aquatiques contaminés.	Santé Canada* Environnement Canada	Santé et Services sociaux*
Enjeux industriels et urbains		
Contrôler et inspecter le secteur industriel.** Fournir le savoir-faire technique et le soutien financier pour encourager la mise au point de nouvelles technologies visant la prévention de la pollution. Appuyer des mesures de prévention de la pollution dans les PME.	Développement économique Canada pour les régions du Québec Environnement Canada*	Environnement*
Navigation		
Élaborer une stratégie de navigation durable. Protéger les berges du Saint-Laurent contre l'effet de l'érosion. Concevoir des lignes directrices en vue de la gestion des risques pour l'environnement, des sédiments et des rejets d'eaux de ballast.	Garde côtière canadienne (Pêches et Océans)* Environnement Canada Transports Canada Travaux publics et Services gouvernementaux Canada	Transports* Environnement Faune et Parcs

Pièce 7.3 (suite)

Résultats clés escomptés	Ministères fédéraux	Ministères provinciaux
Agriculture		
Contrôler et inspecter les entreprises agricoles.**	Environnement Canada	Agriculture, Pêcheries et Alimentation*
Réduire de 50 p. 100 l'utilisation des pesticides d'ici à 2003.	Agriculture et Agroalimentaire Canada	Environnement*

* Les ministères qui assurent la coprésidence des comités de concertation gèrent le domaine d'intervention correspondant.

** Le gouvernement fédéral ne participe pas à la réalisation de ces résultats escomptés.

Source : Entente de concertation Canada-Québec sur le Saint-Laurent, 1998

Les comités ZIP : les gens peuvent faire avancer les choses

7.2.14 Susciter la participation des collectivités est l'un des trois objectifs clés de Saint-Laurent Vision 2000. Interactions communautaires, qui était un programme fédéral lors de la phase II, est maintenant un programme mixte fédéral-provincial. Cela témoigne de l'importance que les deux gouvernements accordent à la participation des collectivités et s'inscrit dans l'engagement pris par le gouvernement fédéral de promouvoir des collectivités durables. L'étude de cas intitulée La reconquête des Îles de la Paix montre comment les collectivités peuvent faire avancer les choses.

7.2.15 C'est par l'entremise des comités ZIP que le programme assure la participation de la population riveraine. Les comités ont vu le jour sous forme d'initiatives locales appuyées par un organisme environnemental. À la phase II, ils ont été intégrés au programme Saint-Laurent Vision 2000 et leurs ressources ont été grandement accrues. L'organisme Stratégies Saint-Laurent a été mis sur pied pour coordonner leurs activités.

7.2.16 Un forum local de concertation. Les comités ZIP participent directement à des projets modestes de réhabilitation. Leur rôle principal est cependant de dégager un consensus local sur les interventions nécessaires pour s'attaquer aux enjeux environnementaux locaux, élaborer un plan d'action et mobiliser l'énergie nécessaire à son exécution. Chaque comité doit comprendre des personnes représentant des intérêts communautaires divers : associations d'environnementalistes; industrie et commerce; organismes sociaux, culturels et municipaux. La composition et le niveau de participation des membres varient d'un comité à l'autre. Il en est ainsi également des résultats qui découlent de leurs activités.

7.2.17 L'étude de cas intitulée Établir un consensus pour intervenir à propos des sédiments contaminés montre le rôle important que peuvent jouer les groupes communautaires. Elle montre aussi les limites des moyens locaux et le besoin constant d'une intervention gouvernementale.

7.2.18 Une responsabilisation claire. Nous avons vérifié si les comités ZIP sont à même de s'acquitter des responsabilités que leur confère Saint-Laurent Vision 2000. Les gouvernements fédéral et provincial ne leur imposent pas de priorités environnementales. Les comités dressent plutôt des plans d'action

qui répondent à un ensemble de priorités de la collectivité, y compris certaines de nature environnementale. Les plans d'action s'appuient sur une évaluation des enjeux environnementaux effectuée par Environnement Canada. Ils définissent des projets à l'échelle locale. La majorité des projets financés par le programme Interactions communautaires visent à protéger les espèces et à restaurer les habitats.

Pièce 7.4 **Résultats clés —Phase II de Saint-Laurent Vision 2000**

Domaines d'intervention	Résultats visés pour 1998	Résultats obtenus en 1998*
Biodiversité	Conserver 7 000 hectares d'habitats.	6 738 hectares (96 p. 100) ont été protégés.
Agriculture	Publier des plans d'action pour l'assainissement agricole de quatre bassins.	Des plans d'action ont été proposés pour les quatre bassins.
Participation communautaire	Préparer 11 bilans environnementaux en vue de participer à l'élaboration et à la mise en oeuvre des plans d'action et de réhabilitation des 10 comités ZIP.	Treize bilans environnementaux ont été produits (depuis le début du programme) et les comités ZIP ont déposé onze plans d'action.
Aide à la prise de décision	Publier un second rapport conjoint sur l'état de l'environnement du Saint-Laurent.	Le rapport synthèse sur l'état du Saint-Laurent a été publié en 1996. Un second, composé de cinq fiches traitant des enjeux, a été publié en 1998.
Santé	Évaluer les risques associés aux contaminants en mettant au point des indicateurs d'exposition et d'autres outils.	Trente-huit études ont été effectuées. Deux types d'indicateurs d'exposition humaine aux contaminants chimiques ont été mis au point.
Protection	Intervenir auprès de 106 usines prioritaires de façon à : • réduire de 90 p. 100 les effluents liquides toxiques de 11 usines rejetant leurs eaux usées sans traitement adéquat; • assurer la réduction optimale des rejets liquides toxiques de 22 usines ayant implanté des technologies de traitement; • évaluer les rejets liquides toxiques de 23 usines réglementées et établir les correctifs nécessaires en vue de réduire de façon optimale les effets de ces rejets sur le milieu récepteur.	Des travaux correcteurs significatifs s'imposent à cinq des onze usines; ces travaux n'ont pas encore été effectués. La grande majorité des établissements utilise de meilleures pratiques de production et de meilleures technologies. Jusqu'à six établissements pourraient quand même procéder à des travaux d'assainissement ou à des correctifs mineurs. Les rejets liquides toxiques ont été réduits de 89 p. 100 (selon l'indice Chimiotox) à la fin de 1996. De 1988 à 1995, une réduction globale de 96 p. 100 des rejets liquides toxiques a été mesurée chez les 50 établissements initialement visés en 1988 (l'objectif était de 90 p. 100). Un suivi environnemental a été effectué auprès des 50 usines.
Restauration	Décontaminer le canal Lachine.	Après des audiences publiques, une commission fédérale-provinciale d'évaluation environnementale a recommandé de ne pas procéder à une vaste décontamination des sédiments du canal Lachine, puisque la santé publique n'était pas menacée et que le gain environnemental escompté était faible. La modélisation a montré que la réouverture du canal n'engendre pas de risque de remise en suspension des sédiments contaminés.

* Selon le *Rapport quinquennal 1993-1998* sur la phase II de Saint-Laurent Vision 2000. Le Rapport traite des résultats obtenus pour 33 des 34 résultats clés visés. Nous n'avons pas vérifié ces résultats. Les résultats réels obtenus par rapport à neuf résultats escomptés sont présentés ci-dessus à titre indicatif seulement.

Pièce 7.3 (suite)

Agriculture		
Contrôler et inspecter les entreprises agricoles.** Réduire de 50 p. 100 l'utilisation des pesticides d'ici à 2003.	Environnement Canada Agriculture et Agroalimentaire Canada	Agriculture, Pêcheries et Alimentation* Environnement*

* Les ministères qui assurent la coprésidence des comités de concertation gèrent le domaine d'intervention correspondant.

** Le gouvernement fédéral ne participe pas à la réalisation de ces résultats escomptés.

Source : Entente de concertation Canada–Québec sur le Saint-Laurent, 1998

Les comités ZIP : les gens peuvent faire avancer les choses

7.2.14 Susciter la participation des collectivités est l'un des trois objectifs clés de Saint-Laurent Vision 2000. Interactions communautaires, qui était un programme fédéral lors de la phase II, est maintenant un programme mixte fédéral-provincial. Cela témoigne de l'importance que les deux gouvernements accordent à la participation des collectivités et s'inscrit dans l'engagement pris par le gouvernement fédéral de promouvoir des collectivités durables. L'étude de cas intitulée La reconquête des Îles de la Paix montre comment les collectivités peuvent faire avancer les choses.

7.2.15 C'est par l'entremise des comités ZIP que le programme assure la participation de la population riveraine. Les comités ont vu le jour sous forme d'initiatives locales appuyées par un organisme environnemental. À la phase II, ils ont été intégrés au programme Saint-Laurent Vision 2000 et leurs ressources ont été grandement accrues. L'organisme Stratégies Saint-Laurent a été mis sur pied pour coordonner leurs activités.

7.2.16 **Un forum local de concertation.** Les comités ZIP participent directement à des projets modestes de réhabilitation. Leur rôle principal est cependant de dégager un consensus local sur les interventions nécessaires pour s'attaquer aux enjeux environnementaux locaux, élaborer un plan d'action et mobiliser l'énergie nécessaire à son exécution. Chaque comité doit comprendre des personnes représentant des intérêts communautaires divers : associations d'environnementalistes; industrie et commerce; organismes sociaux, culturels et municipaux. La composition et le niveau de participation des membres varient d'un comité à l'autre. Il en est ainsi également des résultats qui découlent de leurs activités.

7.2.17 L'étude de cas intitulée Établir un consensus pour intervenir à propos des sédiments contaminés montre le rôle important que peuvent jouer les groupes communautaires. Elle montre aussi les limites des moyens locaux et le besoin constant d'une intervention gouvernementale.

7.2.18 **Une responsabilisation claire.** Nous avons vérifié si les comités ZIP sont à même de s'acquitter des responsabilités que leur confère Saint-Laurent Vision 2000. Les gouvernements fédéral et provincial ne leur imposent pas de priorités environnementales. Les comités dressent plutôt des plans d'action

qui répondent à un ensemble de priorités de la collectivité, y compris certaines de nature environnementale. Les plans d'action s'appuient sur une évaluation des enjeux environnementaux effectuée par Environnement Canada. Ils définissent des projets à l'échelle locale. La majorité des projets financés par le programme Interactions communautaires visent à protéger les espèces et à restaurer les habitats.

Pièce 7.4 Résultats clés —Phase II de Saint-Laurent Vision 2000

Domaines d'intervention	Résultats visés pour 1998	Résultats obtenus en 1998*
Biodiversité	Conserver 7 000 hectares d'habitats.	6 738 hectares (96 p. 100) ont été protégés.
Agriculture	Publier des plans d'action pour l'assainissement agricole de quatre bassins.	Des plans d'action ont été proposés pour les quatre bassins.
Participation communautaire	Préparer 11 bilans environnementaux en vue de participer à l'élaboration et à la mise en oeuvre des plans d'action et de réhabilitation des 10 comités ZIP.	Treize bilans environnementaux ont été produits (depuis le début du programme) et les comités ZIP ont déposé onze plans d'action.
Aide à la prise de décision	Publier un second rapport conjoint sur l'état de l'environnement du Saint-Laurent.	Le rapport synthèse sur l'état du Saint-Laurent a été publié en 1996. Un second, composé de cinq fiches traitant des enjeux, a été publié en 1998.
Santé	Évaluer les risques associés aux contaminants en mettant au point des indicateurs d'exposition et d'autres outils.	Trente-huit études ont été effectuées. Deux types d'indicateurs d'exposition humaine aux contaminants chimiques ont été mis au point.
Protection	Intervenir auprès de 106 usines prioritaires de façon à : • réduire de 90 p. 100 les effluents liquides toxiques de 11 usines rejetant leurs eaux usées sans traitement adéquat; • assurer la réduction optimale des rejets liquides toxiques de 22 usines ayant implanté des technologies de traitement; • évaluer les rejets liquides toxiques de 23 usines réglementées et établir les correctifs nécessaires en vue de réduire de façon optimale les effets de ces rejets sur le milieu récepteur.	Des travaux correcteurs significatifs s'imposent à cinq des onze usines; ces travaux n'ont pas encore été effectués. La grande majorité des établissements utilise de meilleures pratiques de production et de meilleures technologies. Jusqu'à six établissements pourraient quand même procéder à des travaux d'assainissement ou à des correctifs mineurs. Les rejets liquides toxiques ont été réduits de 89 p. 100 (selon l'indice Chimiotox) à la fin de 1996. De 1988 à 1995, une réduction globale de 96 p. 100 des rejets liquides toxiques a été mesurée chez les 50 établissements initialement visés en 1988 (l'objectif était de 90 p. 100). Un suivi environnemental a été effectué auprès des 50 usines.
Restauration	Décontaminer le canal Lachine.	Après des audiences publiques, une commission fédérale-provinciale d'évaluation environnementale a recommandé de ne pas procéder à une vaste décontamination des sédiments du canal Lachine, puisque la santé publique n'était pas menacée et que le gain environnemental escompté était faible. La modélisation a montré que la réouverture du canal n'engendre pas de risque de remise en suspension des sédiments contaminés.

* Selon le *Rapport quinquennal 1993-1998* sur la phase II de Saint-Laurent Vision 2000. Le Rapport traite des résultats obtenus pour 33 des 34 résultats clés visés. Nous n'avons pas vérifié ces résultats. Les résultats réels obtenus par rapport à neuf résultats escomptés sont présentés ci-dessus à titre indicatif seulement.

7.2.19 L'entente passée entre les gouvernements fédéral et provincial et Stratégies Saint-Laurent stipule que les comités ZIP doivent rattacher leurs activités à leur plan d'action et en rendre compte régulièrement. Chaque comité ZIP doit produire un plan d'activités annuel faisant état des projets de l'année qui vient. Après six mois, il doit préparer un rapport d'étape et, en fin d'année, il doit publier un rapport annuel sur ses activités et les résultats obtenus. Stratégies Saint-Laurent examine les rapports. Environnement Canada, qui finance les comités ZIP, évalue ensuite les rapports avant d'autoriser le versement de fonds publics. Les membres des comités sont directement responsables de la gestion prudente des fonds. Dans le cadre de Stratégies Saint-Laurent, des plans d'activités et des rapports d'étape doivent aussi être présentés à Environnement Canada.

Le gouvernement fédéral respecte la plupart de ses engagements financiers

7.2.20 Étant donné les compressions budgétaires découlant de l'Examen des programmes, le gouvernement fédéral a dépensé, au cours de la phase II, uniquement 84 millions de dollars sur les 100 millions de dollars qu'il s'était engagé à dépenser (voir la pièce 7.5). Les fonctionnaires fédéraux ont évalué l'incidence des compressions sur l'exécution de certaines activités de programme. Nous n'avons pu obtenir la preuve officielle qu'ils avaient mis leurs partenaires provinciaux au courant de la situation. Le suivi de l'état du Saint-Laurent se trouvait parmi les activités qui ont subi les répercussions de l'Examen des programmes. À l'heure actuelle, trois années après le lancement de la phase III, tous les ministères fédéraux, sauf Santé Canada, semblent respecter leurs engagements financiers.

La reconquête des Îles de la Paix

Février 2000. Il fait 25°C sous zéro (sans le facteur de refroidissement), mais les trois bénévoles debout sur la glace au beau milieu du fleuve ont le sourire aux lèvres. Le pont de glace qu'ils aménagent entre la rive et les Îles de la Paix a maintenant presque un mètre d'épaisseur. Encore cinq centimètres et les camions pourront l'emprunter pour transporter les 10 000 tonnes de pierre nécessaires pour protéger les berges contre l'érosion excessive.

Une semaine plus tard, les sourires ont disparu. Des températures largement supérieures à la normale ont rendu le pont impraticable. Déçus mais non découragés, ils décident de reprendre l'expérience en 2001, car il s'agit bien du moyen le plus économique d'acheminer aux îles l'équipement et les matériaux nécessaires. L'hiver suivant, ils sont parvenus à construire un pont de neige. Au printemps 2001, ils ont mené à terme les travaux de remise en état.

Les Îles de la Paix constituent une réserve nationale de la faune et des oiseaux migrateurs, l'un des derniers milieux humides naturels du lac Saint-Louis (un point large du fleuve Saint-Laurent à l'ouest de Montréal). De 1964 à 1993, l'érosion a grugé 52 p. 100 de leur superficie.

Le projet de réhabilitation des Îles de la Paix est l'une de 20 initiatives du plan d'action du lac Saint-Louis préparé par le Comité ZIP du Haut-Saint-Laurent. Il est aussi au nombre des 105 projets financés par le programme Interactions communautaires depuis 1998.

Établir un consensus pour intervenir à propos des sédiments contaminés

Les comités ZIP n'ont pas le mandat ni les ressources voulues pour participer de manière active à l'assainissement des sédiments contaminés ou à tout projet d'envergure. Ayant dépisté le problème dans leurs régions, deux comités ZIP ont recouru au seul moyen dont ils disposaient, tenter de susciter un consensus.

Chaque comité est unique en son genre. La ZIP du Haut-Saint-Laurent est située dans une région passablement industrialisée de municipalités de taille moyenne. La ZIP de Jacques-Cartier est au cœur d'un secteur industriel de Montréal.

La rivière Saint-Louis, située dans la zone du Haut-Saint-Laurent, se jette dans le Saint-Laurent. Or, des dépôts de sédiments contaminés, résultat d'une activité industrielle passée, couvrent une partie du lit de la rivière. Les gouvernements estiment que les deux usines riveraines respectent désormais la réglementation. Au printemps 2000, elles s'engageaient officiellement à consacrer quatre millions de dollars, au total, à la dépollution et proposaient un échéancier à cette fin. Depuis, elles ont engagé un cabinet d'experts-conseils pour élaborer le projet et effectuer des évaluations environnementales.

Dans la zone Jacques-Cartier, la contamination du secteur 103 du port de Montréal inquiétait la population. Au fil des ans, plusieurs sociétés pétrolières et sociétés d'affinage des métaux avaient exercé leurs activités à cet endroit. En juillet 2001, trois des quatre sociétés concernées, de même que l'administration du port de Montréal et Environnement Canada négociaient une entente en vue d'assainir le secteur.

Dans les deux cas, les choses ont commencé à bouger grâce à l'intervention des comités ZIP. Environnement Canada et le ministère de l'Environnement du Québec n'avaient pas réussi à persuader les sociétés riveraines de s'engager à décontaminer tant que les collectivités n'étaient pas intervenues.

7.2.21 En janvier 2001, Santé Canada n'avait dépensé que 27 p. 100, et non la part prévue de 55 p. 100, des 11 millions de dollars que le Ministère destinait au programme quinquennal. De plus, il restait à déterminer si le Ministère allait poursuivre sa participation en 2001-2002. Cela a influé sur la contribution provinciale, qui est liée à l'apport du Ministère, et, par conséquent, sur les activités de recherche et de communication que mènent les deux gouvernements en vue de réduire l'exposition du public à l'eau et au poisson contaminés. Depuis, il a été confirmé que Santé Canada poursuivrait sa participation, mais que celle-ci serait réduite.

Mesurer l'effet du programme : il reste beaucoup à faire

7.2.22 La protection de la santé de l'écosystème et de la santé humaine ainsi que le recouvrement des usages du fleuve au profit de la population sont les trois objectifs prépondérants de Saint-Laurent Vision 2000. Les activités du programme ont été choisies en fonction de leur apport éventuel à la réalisation d'un ou de plusieurs des objectifs. Depuis le début du programme en 1988, ses gestionnaires ont adopté une approche de « gestion axée sur les résultats » et ont voulu mesurer s'ils obtenaient les résultats escomptés par rapport à chaque activité. Par exemple, un des grands buts du programme aux phases I et II était de réduire de 90 p. 100 les rejets liquides toxiques d'un ensemble d'industries importantes. Le rendement réel en la matière a été mesuré et les résultats ont été présentés dans les rapports d'étape de Saint-Laurent Vision 2000.

7.2.19 L'entente passée entre les gouvernements fédéral et provincial et Stratégies Saint-Laurent stipule que les comités ZIP doivent rattacher leurs activités à leur plan d'action et en rendre compte régulièrement. Chaque comité ZIP doit produire un plan d'activités annuel faisant état des projets de l'année qui vient. Après six mois, il doit préparer un rapport d'étape et, en fin d'année, il doit publier un rapport annuel sur ses activités et les résultats obtenus. Stratégies Saint-Laurent examine les rapports. Environnement Canada, qui finance les comités ZIP, évalue ensuite les rapports avant d'autoriser le versement de fonds publics. Les membres des comités sont directement responsables de la gestion prudente des fonds. Dans le cadre de Stratégies Saint-Laurent, des plans d'activités et des rapports d'étape doivent aussi être présentés à Environnement Canada.

Le gouvernement fédéral respecte la plupart de ses engagements financiers

7.2.20 Étant donné les compressions budgétaires découlant de l'Examen des programmes, le gouvernement fédéral a dépensé, au cours de la phase II, uniquement 84 millions de dollars sur les 100 millions de dollars qu'il s'était engagé à dépenser (voir la pièce 7.5). Les fonctionnaires fédéraux ont évalué l'incidence des compressions sur l'exécution de certaines activités de programme. Nous n'avons pu obtenir la preuve officielle qu'ils avaient mis leurs partenaires provinciaux au courant de la situation. Le suivi de l'état du Saint-Laurent se trouvait parmi les activités qui ont subi les répercussions de l'Examen des programmes. À l'heure actuelle, trois années après le lancement de la phase III, tous les ministères fédéraux, sauf Santé Canada, semblent respecter leurs engagements financiers.

La reconquête des Îles de la Paix

Février 2000. Il fait 25°C sous zéro (sans le facteur de refroidissement), mais les trois bénévoles debout sur la glace au beau milieu du fleuve ont le sourire aux lèvres. Le pont de glace qu'ils aménagent entre la rive et les Îles de la Paix a maintenant presque un mètre d'épaisseur. Encore cinq centimètres et les camions pourront l'emprunter pour transporter les 10 000 tonnes de pierre nécessaires pour protéger les berges contre l'érosion excessive.

Une semaine plus tard, les sourires ont disparu. Des températures largement supérieures à la normale ont rendu le pont impraticable. Déçus mais non découragés, ils décident de reprendre l'expérience en 2001, car il s'agit bien du moyen le plus économique d'acheminer aux îles l'équipement et les matériaux nécessaires. L'hiver suivant, ils sont parvenus à construire un pont de neige. Au printemps 2001, ils ont mené à terme les travaux de remise en état.

Les Îles de la Paix constituent une réserve nationale de la faune et des oiseaux migrateurs, l'un des derniers milieux humides naturels du lac Saint-Louis (un point large du fleuve Saint-Laurent à l'ouest de Montréal). De 1964 à 1993, l'érosion a grugé 52 p. 100 de leur superficie.

Le projet de réhabilitation des Îles de la Paix est l'une de 20 initiatives du plan d'action du lac Saint-Louis préparé par le Comité ZIP du Haut-Saint-Laurent. Il est aussi au nombre des 105 projets financés par le programme Interactions communautaires depuis 1998.

Établir un consensus pour intervenir à propos des sédiments contaminés

Les comités ZIP n'ont pas le mandat ni les ressources voulues pour participer de manière active à l'assainissement des sédiments contaminés ou à tout projet d'envergure. Ayant dépisté le problème dans leurs régions, deux comités ZIP ont recouru au seul moyen dont ils disposaient, tenter de susciter un consensus.

Chaque comité est unique en son genre. La ZIP du Haut-Saint-Laurent est située dans une région passablement industrialisée de municipalités de taille moyenne. La ZIP de Jacques-Cartier est au cœur d'un secteur industriel de Montréal.

La rivière Saint-Louis, située dans la zone du Haut-Saint-Laurent, se jette dans le Saint-Laurent. Or, des dépôts de sédiments contaminés, résultat d'une activité industrielle passée, couvrent une partie du lit de la rivière. Les gouvernements estiment que les deux usines riveraines respectent désormais la réglementation. Au printemps 2000, elles s'engageaient officiellement à consacrer quatre millions de dollars, au total, à la dépollution et proposaient un échéancier à cette fin. Depuis, elles ont engagé un cabinet d'experts-conseils pour élaborer le projet et effectuer des évaluations environnementales.

Dans la zone Jacques-Cartier, la contamination du secteur 103 du port de Montréal inquiétait la population. Au fil des ans, plusieurs sociétés pétrolières et sociétés d'affinage des métaux avaient exercé leurs activités à cet endroit. En juillet 2001, trois des quatre sociétés concernées, de même que l'administration du port de Montréal et Environnement Canada négociaient une entente en vue d'assainir le secteur.

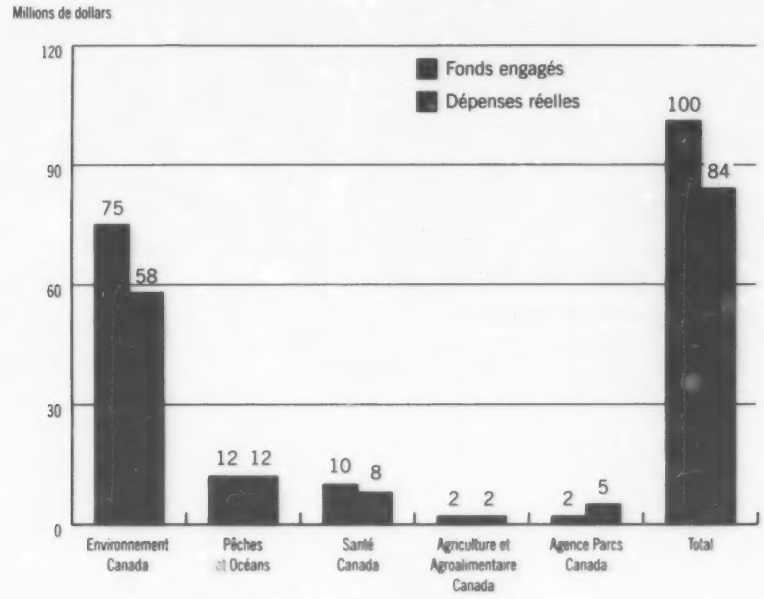
Dans les deux cas, les choses ont commencé à bouger grâce à l'intervention des comités ZIP. Environnement Canada et le ministère de l'Environnement du Québec n'avaient pas réussi à persuader les sociétés riveraines de s'engager à décontaminer tant que les collectivités n'étaient pas intervenues.

7.2.21 En janvier 2001, Santé Canada n'avait dépensé que 27 p. 100, et non la part prévue de 55 p. 100, des 11 millions de dollars que le Ministère destinait au programme quinquennal. De plus, il restait à déterminer si le Ministère allait poursuivre sa participation en 2001-2002. Cela a influé sur la contribution provinciale, qui est liée à l'apport du Ministère, et, par conséquent, sur les activités de recherche et de communication que mènent les deux gouvernements en vue de réduire l'exposition du public à l'eau et au poisson contaminés. Depuis, il a été confirmé que Santé Canada poursuivrait sa participation, mais que celle-ci serait réduite.

Mesurer l'effet du programme – il reste beaucoup à faire

7.2.22 La protection de la santé de l'écosystème et de la santé humaine ainsi que le recouvrement des usages du fleuve au profit de la population sont les trois objectifs prépondérants de Saint-Laurent Vision 2000. Les activités du programme ont été choisies en fonction de leur apport éventuel à la réalisation d'un ou de plusieurs des objectifs. Depuis le début du programme en 1988, ses gestionnaires ont adopté une approche de « gestion axée sur les résultats » et ont voulu mesurer s'ils obtenaient les résultats escomptés par rapport à chaque activité. Par exemple, un des grands buts du programme aux phases I et II était de réduire de 90 p. 100 les rejets liquides toxiques d'un ensemble d'industries importantes. Le rendement réel en la matière a été mesuré et les résultats ont été présentés dans les rapports d'étape de Saint-Laurent Vision 2000.

Pièce 7.5 Saint-Laurent Vision 2000, phase II : dépenses du gouvernement fédéral



Source : Entente de concertation Canada-Québec sur le Saint-Laurent, 1998
Rapport quinquennal 1993-1998 sur le programme Saint-Laurent Vision 2000
(Nous n'avons pas vérifié l'information contenue dans le rapport quinquennal.)

7.2.23 **Il reste une lacune importante.** Les gestionnaires de programme ont fait un suivi des résultats de chaque activité — pour savoir s'ils avaient atteint les objectifs fixés — mais ils n'ont pas vérifié si les résultats ont effectivement contribué à la protection de l'environnement et de la santé humaine, soit les objectifs globaux du programme. Très peu des mesures de rendement utilisées avant 2001 permettaient de connaître l'effet du programme sur l'environnement. À titre d'exemple, le niveau de réduction des rejets liquides toxiques est un indicateur utile, mais il ne renseigne pas sur la qualité actuelle de l'eau ni sur son amélioration depuis le début du programme. Il faut obtenir plus de renseignements sur l'évolution de l'état de l'environnement au cours des dernières années pour pouvoir estimer l'effet du programme sur le Saint-Laurent au cours des trois phases.

7.2.24 La capacité de mieux observer l'état de l'environnement était l'un des résultats visés de la phase III et l'une des deux priorités établies après l'examen de mi-parcours à l'été 2000. La *Proposition pour un programme de suivi de l'état du Saint-Laurent* décrivait les lacunes des indicateurs existants et en proposait de nouveaux. Le document insistait aussi sur la nécessité de poursuivre le suivi en permanence, bien après la fin du programme Saint-Laurent Vision 2000. Au printemps 2001, le seul document public qui réunissait l'information disponible sur l'état de l'environnement remontait à 1998, et les données qu'il présentait dataient de 1996 au plus tard. Les gestionnaires prévoient présenter et échanger de l'information à jour avant la fin de la phase III.

7.2.25 Nous avons constaté que les gestionnaires ont conçu une série d'indicateurs de rendement du programme et une série d'indicateurs de l'état du Saint-Laurent, indépendantes l'une de l'autre, alors que les deux séries devraient être liées. En dernier lieu, nous avons observé que la coordination avec les gestionnaires du programme Grands Lacs 2000 est insuffisante pour établir et utiliser des indicateurs de l'état de l'environnement qui soient communs aux deux programmes. Nous traitons de ces constatations à la section 7.1.

De bonnes pratiques de gestion pour l'apprentissage et l'adaptation

7.2.26 Mise en place d'un système de suivi. On a élaboré, dans le cadre de Saint-Laurent Vision 2000, un système informatisé de gestion de chacune de ses composantes, appelé « Système de suivi de gestion ». Les gestionnaires effectuent un suivi périodique des dépenses et des activités réelles par rapport aux engagements. Le contrôle des progrès peut se faire par organisme ou engagement particulier. Par exemple, le système permet aux partenaires de connaître le ministère ou l'organisme responsable des activités particulières du plan quinquennal, les activités achevées et celles qui sont en cours. Ils ont facilement accès à ces renseignements. Les coordonnateurs des comités de concertation enregistrent dans le système les données sur les progrès accomplis par rapport à chaque résultat escompté, et ils utilisent pour cela les indicateurs du cadre de rendement conçu récemment. Le système a produit les données clés qui ont servi à l'examen de mi-parcours en 2000. Nous avons observé que la qualité de l'information et la fréquence des mises à jour varient d'un sujet à l'autre.

7.2.27 Un processus de planification intégrée et approfondie en vue de la phase III. La première étape de la planification de la phase III a amené les partenaires fédéraux et provinciaux à s'entendre d'abord sur les menaces pesant sur l'environnement à traiter en priorité. Il s'agissait, entre autres, des effets sur la santé des produits chimiques perturbateurs du système endocrinien, ainsi que des effets de la variation du niveau des eaux, de l'infestation par des espèces exotiques, de l'usage agricole des pesticides et de l'incidence des effluents liquides. Les échanges ont ensuite été étendus aux nouveaux partenaires éventuels et au Comité consultatif. Les comités et les groupes de travail thématiques réunissaient 200 représentants des deux paliers de gouvernement et de groupes intéressés.

7.2.28 Des données d'ordre social, économique et environnemental ont été prises en compte dans les décisions relatives à la phase III. Les discussions et les documents des groupes de travail sur la santé, sur la participation communautaire et sur la navigation traduisaient bien les préoccupations sociales. Les participants ont également pris en considération les dimensions économiques des solutions à apporter aux problèmes touchant, entre autres, la navigation, l'activité industrielle et l'agriculture. De plus, les groupes de travail se sont servis d'information en sciences de l'environnement.
Le Comité de développement et le Comité consultatif ont intégré les trois dimensions à leur analyse et aux recommandations qu'ils ont adressées au Comité de gestion de l'Entente.

7.2.29 Les décideurs ont tenu compte de plusieurs des recommandations — par exemple renforcer le rôle et les interventions de Stratégies Saint-Laurent et des comités ZIP, élargir la base des groupes d'intérêts et constituer un comité de la navigation.

7.2.30 Les gestionnaires du programme ont élaboré, en 2000, une stratégie à long terme concernant le Saint-Laurent. Cette stratégie est fondée sur le plan stratégique de 1999 à 2020 préparé par les responsables de la région du Québec d'Environnement Canada et sur des indicateurs sociaux à long terme. La stratégie énonçait la vision à long terme du Saint-Laurent : un environnement d'une grande vitalité, prospère, durable et concourant au bien-être de la population.

7.2.31 Des examens réguliers... mais une recommandation clé reste sans suite. Environnement Canada a examiné sa participation à Saint-Laurent Vision 2000 au terme de la phase II. Le Ministère a cherché à corriger plusieurs faiblesses en définissant mieux les rôles et les responsabilités, en élaborant une stratégie à long terme du Saint-Laurent et en améliorant les systèmes de suivi. Mais d'autres lacunes appellent toujours des correctifs : l'absence de liens entre le programme et d'autres programmes écosystémiques et la nécessité d'adopter des indicateurs de rendement (performance) qui définissent les résultats en matière d'environnement.

7.2.32 Des fonctionnaires d'Environnement Canada et d'Environnement Québec ont effectué conjointement un examen à mi-parcours de la phase III. Les résultats ont été présentés aux partenaires du programme et aux représentants de Stratégies Saint-Laurent et du Comité consultatif lors d'un atelier de deux jours. L'objet de la démarche était de rajuster rapidement le tir, au besoin. L'examen a montré que plus de ressources devaient être consacrées à deux secteurs clés : la surveillance de l'environnement et le dossier de la navigation. Le Comité de gestion de l'Entente a augmenté le financement dans ces deux secteurs prioritaires pour les deux dernières années de la phase III. Néanmoins, les nouvelles ressources étaient de loin inférieures à ce qu'avaient demandé les gestionnaires. Il reste à savoir si ces corrections à mi-parcours seront réussies.

7.2.33 Le Comité consultatif est en soi un mécanisme d'examen régulier indépendant. Dans l'avis qu'il a donné au Comité de gestion de l'Entente, à propos de l'examen de mi-parcours, il a aussi insisté sur la nécessité d'obtenir plus d'information sur l'état de l'environnement.

7.2.34 En 1993, notre bureau a vérifié la phase I du programme. La direction a donné suite à la plupart de nos recommandations — dont l'une se rapportait à la nécessité d'effectuer des évaluations de programme — au cours des phases II et III. Une lacune importante qui n'a pas été l'objet d'un suivi adéquat concernait, encore une fois, la nécessité de mieux expliquer, dans les rapports d'étape, la relation entre les objectifs du programme et la santé globale de l'écosystème.

7.2.35 Le partage de l'information et des enseignements tirés avec les participants au programme. La structure de gestion et de coordination, la

présence de Stratégies Saint-Laurent et les réseaux personnels tissés au fil des ans permettent l'échange régulier d'information et la mise en commun des enseignements tirés, entre les ministères et les organismes communautaires partenaires.

7.2.36 Des liens restreints avec Grands Lacs 2000. Nous avons constaté un faible partage de l'information et des enseignements tirés, avec les participants de l'autre programme portant sur l'écosystème du bassin, Grands Lacs 2000. De plus, nous avons observé peu de coordination des efforts visant à déterminer et à adopter des indicateurs de l'état de l'environnement. (Nous approfondissons cette question dans la section 7.1.)

Conclusion

7.2.37 Saint-Laurent Vision 2000 est doté d'une bonne structure de gestion des enjeux qui demandent la participation de plusieurs ministères et gouvernements. Les pratiques de gestion sont généralement bonnes. Toutefois, malgré les recommandations réitérées des observateurs et des participants, les gestionnaires du programme n'ont pu combler une lacune importante : il existe encore peu d'information sur l'état de l'environnement du Saint-Laurent. À défaut de cette information, le Parlement, le public et les gestionnaires de programme eux-mêmes ne peuvent estimer la contribution du programme Saint-Laurent Vision 2000 à la protection de l'environnement et de la santé humaine, qui constituent en somme les objectifs d'ensemble du programme.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Assurer le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Le gouvernement fédéral a engagé une somme de 100 millions de dollars destinée à la phase II de Saint-Laurent Vision 2000.	Les dépenses réelles du gouvernement fédéral se chiffrent à 84 millions de dollars.
Évaluer le rendement du gouvernement		
Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	Les gestionnaires de programme mesurent les progrès accomplis par rapport aux objectifs de Saint-Laurent Vision 2000 (SLV 2000). Il existe un système de suivi des dépenses et des progrès.	L'information sur l'état de l'environnement du Saint-Laurent est insuffisante. Il est donc difficile de déterminer l'effet global que le programme SLV 2000 a eu sur l'environnement au cours de ses trois phases.

présence de Stratégies Saint-Laurent et les réseaux personnels tissés au fil des ans permettent l'échange régulier d'information et la mise en commun des enseignements tirés, entre les ministères et les organismes communautaires partenaires.

7.2.36 Des liens restreints avec Grands Lacs 2000. Nous avons constaté un faible partage de l'information et des enseignements tirés, avec les participants de l'autre programme portant sur l'écosystème du bassin, Grands Lacs 2000. De plus, nous avons observé peu de coordination des efforts visant à déterminer et à adopter des indicateurs de l'état de l'environnement. (Nous approfondissons cette question dans la section 7.4.)

Conclusion

7.2.37 Saint-Laurent Vision 2000 est doté d'une bonne structure de gestion des enjeux qui demandent la participation de plusieurs ministères et gouvernements. Les pratiques de gestion sont généralement bonnes. Toutefois, malgré les recommandations réitérées des observateurs et des participants, les gestionnaires du programme n'ont pu combler une lacune importante : il existe encore peu d'information sur l'état de l'environnement du Saint-Laurent. À défaut de cette information, le Parlement, le public et les gestionnaires de programme eux-mêmes ne peuvent estimer la contribution du programme Saint-Laurent Vision 2000 à la protection de l'environnement et de la santé humaine, qui constituent en somme les objectifs d'ensemble du programme.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes

❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Le gouvernement fédéral a engagé une somme de 100 millions de dollars destinée à la phase II de Saint-Laurent Vision 2000.	Les dépenses réelles du gouvernement fédéral se chiffrent à 84 millions de dollars.

Évaluer le rendement du gouvernement

❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	Les gestionnaires de programme mesurent les progrès accomplis par rapport aux objectifs de Saint-Laurent Vision 2000 (SLV 2000). Il existe un système de suivi des dépenses et des progrès.	L'information sur l'état de l'environnement du Saint-Laurent est insuffisante. Il est donc difficile de déterminer l'effet global que le programme SLV 2000 a eu sur l'environnement au cours de ses trois phases.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Évaluer le rendement du gouvernement

❶ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	Forces	Faiblesses
	À la phase III, on a suivi un processus de planification intégrée et approfondie, pour lequel on s'est servi de données sociales, économiques et environnementales.	Les gestionnaires n'ont pu donner suite à une recommandation clé : établir de nouveaux indicateurs de rendement (performance) qui définissent les résultats en matière d'environnement.
	Le Comité consultatif effectue des examens périodiques et offre des conseils régulièrement.	
	L'information et les enseignements tirés sont bien partagés au sein de SLV 2000.	Le partage de l'information et des enseignements tirés avec les responsables du programme Grands Lacs 2000 est restreint.
		La coordination des indicateurs de l'état de l'environnement avec le programme Grands Lacs 2000 est restreinte.

Évaluer le rendement du gouvernement

❶ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Forces	Faiblesses
	Les huit ministères fédéraux dont la participation était essentielle à la réalisation des résultats escomptés de SLV 2000 sont des partenaires du programme.	
	L'Entente Canada-Québec précise les résultats visés aussi bien que l'apport financier de chaqun des ministères fédéraux et provinciaux.	
	Les comités ZIP sont des forums de concertation sur des enjeux locaux en matière d'environnement et de développement durable.	
	Les plans d'action des ZIP prévoient des projets locaux. Ceux que nous avons examinés reflètent les priorités et les moyens de la collectivité.	
	Les comités ZIP sont clairement soumis à une obligation redditionnelle.	
	Les rapports d'étape de SLV 2000, publiés au moins tous les deux ans, présentent des renseignements sur les dépenses réelles de chaqun des ministères fédéraux et provinciaux. Ils présentent également les résultats obtenus en fonction de chaque objectif clé.	Les rapports d'étape de SLV 2000 ne montrent pas l'effet des efforts fédéraux et provinciaux sur l'environnement du Saint-Laurent.

7.3 Grands Lacs 2000 : respect des engagements binationaux

L'enjeu

7.3.1 Les Canadiens et les Américains ont été témoins de la lente détérioration des Grands Lacs pendant la dernière moitié du XX.e siècle. Au cours des années 1960, les gouvernements des deux pays ont reconnu le besoin de déployer des efforts concertés pour éviter que la situation empire et remédier aux dommages causés aux Grands Lacs. Ils ont conclu l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs afin de coordonner leurs efforts dans le bassin des Grands Lacs.

7.3.2 Reconnaissant qu'une action coordonnée entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario était également nécessaire pour remplir les engagements du Canada aux termes de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, ces deux gouvernements ont conclu le premier Accord Canada-Ontario sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs en 1971. Cet accord a été révisé en 1994, puis a pris fin en 2000; il était en cours de renégociation au terme de notre vérification.

7.3.3 En 1989, le gouvernement fédéral a lancé son Plan d'action des Grands Lacs de 125 millions de dollars. Une seconde étape, le programme Grands Lacs 2000, de 150 millions de dollars, a été approuvée en 1994. En 2000, 40 millions de dollars supplémentaires ont été alloués pour la troisième étape, « Grands Lacs 2020 ». Ces programmes relèvent entièrement du gouvernement fédéral.

Le rôle du gouvernement fédéral

7.3.4 Les partenaires fédéraux du programme Grands Lacs 2000 étaient Environnement Canada, Pêches et Océans, Santé Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, Transports Canada, l'Agence Parcs Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Les partenaires provinciaux, dans le contexte de l'Accord Canada-Ontario, étaient les ministères ontariens suivants : Environnement; Richesses naturelles; Santé et Soins de longue durée; Agriculture, Alimentation et Affaires rurales. Les engagements de grande portée pris dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs exigent également du gouvernement fédéral une collaboration avec des partenaires non gouvernementaux — scientifiques, universités, citoyens et industrie — pour restaurer et protéger l'écosystème des Grands Lacs.

Questions posées lors de la vérification

7.3.5 Le programme Grands Lacs 2000 était-il adéquatement structuré pour permettre au gouvernement fédéral d'atteindre ses objectifs et de respecter ses engagements aux termes de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs?

- Les rôles et les responsabilités des ministères fédéraux et de leurs partenaires étaient-ils clairs? Existait-il des mécanismes de responsabilisation efficaces?

- Est-ce que les responsables du programme évaluent les progrès réalisés et font rapport des activités et résultats au Parlement et à la population d'une manière crédible et transparente?
- Le gouvernement fédéral a-t-il tenu compte des renseignements environnementaux, sociaux et économiques lorsqu'il a décidé de renouveler le programme, qui allait porter le nom de Grands Lacs 2020?
- Les ministères fédéraux participant au programme ont-ils partagé les renseignements et les enseignements tirés avec leurs homologues du programme Saint-Laurent Vision 2000?

Le contexte

7.3.6 Le programme Grands Lacs 2000 est le moyen utilisé par le gouvernement fédéral pour coordonner ses activités dans le contexte de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et de l'Accord Canada-Ontario. Les responsables du programme collaborent avec des organismes américains concernant de nombreuses questions binationales ainsi qu'avec des organismes provinciaux pour coordonner les activités fédérales-provinciales. C'est ce qui explique la structure de gestion complexe à trois niveaux du programme (voir la pièce 7.6). Cette structure et le programme comportent notamment les composantes suivantes :

- un comité exécutif binational, coprésidé par Environnement Canada et l'Environmental Protection Agency des États-Unis, qui coordonne l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs;
- un comité de gestion et un comité exécutif qui coordonnent les priorités et les initiatives fédérales du programme Grands Lacs 2000;
- un comité d'examen ayant pour mandat de coordonner les priorités et les interventions fédérales-provinciales, aux termes de l'Accord Canada-Ontario;
- un financement qui soutient les mesures d'assainissement dans les secteurs préoccupants par l'entremise du Fonds de durabilité des Grands Lacs (autrefois connu sous la désignation de Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000).

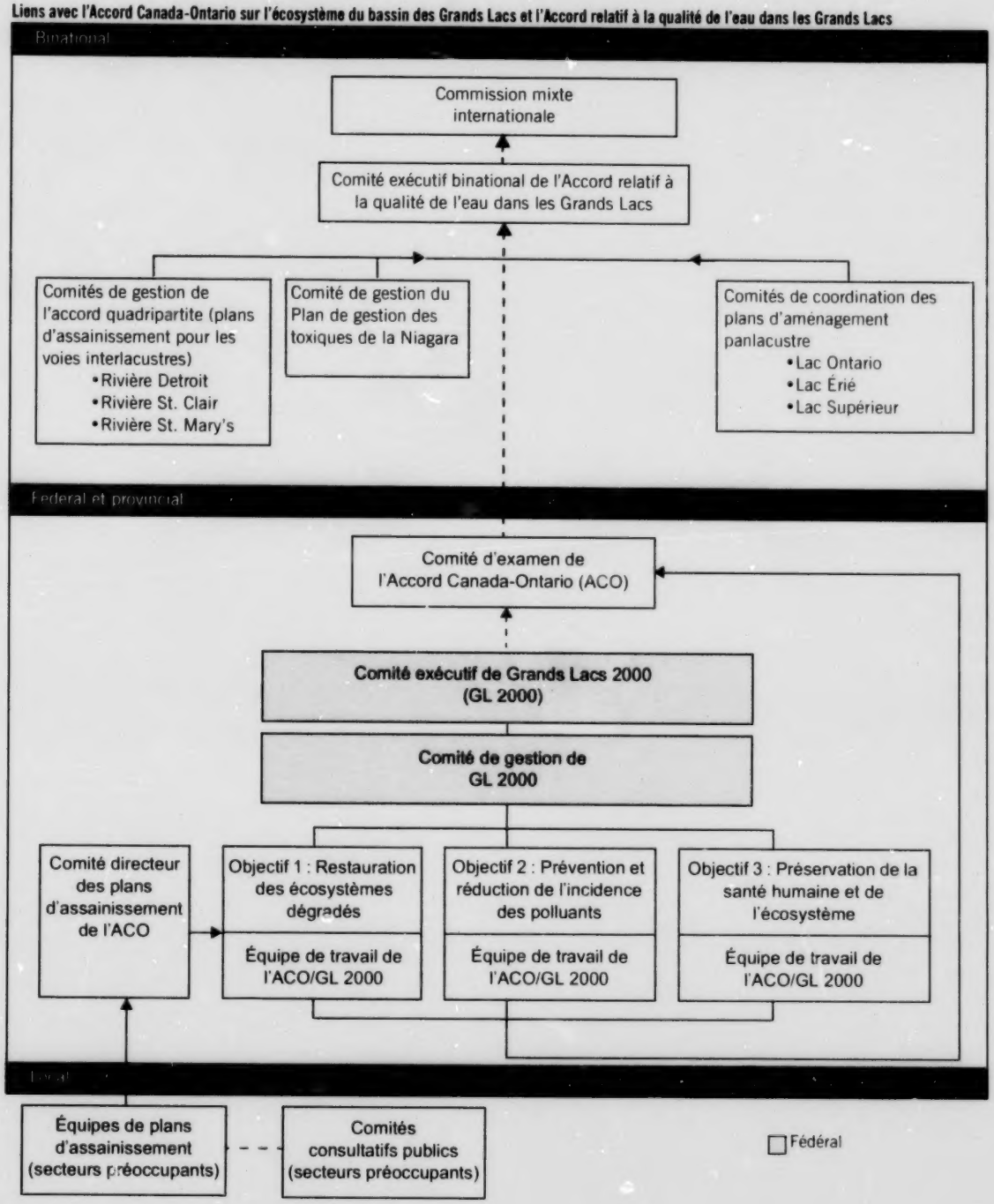
Une bonne planification initiale, compromise par l'Examen des programmes

7.3.7 Une conception initiale avec des rôles et des responsabilités clairs et des attentes bien définies. Le programme Grands Lacs 2000 avait pour objet de remplir les obligations du Canada stipulées dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, puis de contrer les menaces environnementales les plus critiques pour le bassin des Grands Lacs. Le programme visait quatre objectifs :

- assainir les secteurs préoccupants qui sont dégradés et restaurer leurs utilisations bénéfiques;
- prévenir et réduire la présence de substances toxiques persistantes dans l'écosystème des Grands Lacs;
- préserver la santé humaine et celle de l'écosystème, principalement par l'application de plans d'aménagement panlacustre (c'est-à-dire à l'échelle du lac en question);
- gérer l'écosystème de façon intégrée.

Pièce 7.6 Structure de gestion de Grands Lacs 2000

Liens avec l'Accord Canada-Ontario sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs et l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs



Pièce 7.7 **Résultats escomptés et partenaires fédéraux du programme Grands Lacs 2000**

Résultats escomptés	Ministères fédéraux participants
Objectif 1 : Restauration des écosystèmes dégradés	
Assainir les secteurs préoccupants. Restaurer les habitats et rétablir les populations. Assainir les eaux souterraines. Dépolluer les décharges. Remettre en état les lieux contaminés. Protéger les personnes exposées.	Environnement Canada Santé Canada Pêches et Océans Transports Canada Travaux publics et Services gouvernementaux Canada Patrimoine canadien
Objectif 2 : Prévention et réduction de l'incidence des polluants	
Assurer la quasi-élimination des substances toxiques persistantes et bioaccumulatives. Réduire les rejets de substances toxiques. Améliorer la qualité de l'eau potable et le traitement des eaux usées. Réduire le plus possible la production de déchets solides et de déchets dangereux. Prévenir et réduire les déversements et réduire les émissions fugitives. Réduire le transport à grande distance des polluants atmosphériques.	Environnement Canada Santé Canada Transports Canada Agriculture et Agroalimentaire Canada Patrimoine canadien
Objectif 3 : Préservation de la santé humaine et de l'écosystème	
Protéger et promouvoir la santé humaine. Préserver les populations et les processus de l'écosystème. Protéger des secteurs particuliers. Accroître l'utilisation durable du territoire. Prévenir l'introduction d'espèces exotiques nuisibles ou gérer celles-ci. Prévenir ou atténuer les effets du changement climatique.	Environnement Canada Agriculture et Agroalimentaire Canada Pêches et Océans Santé Canada Patrimoine canadien Transports Canada
Objectif 4 : Gestion intégrée de l'écosystème	
Mettre en œuvre les politiques établies et faire appliquer la loi. Mettre l'accent sur la citoyenneté et les partenariats. Partager l'information stratégique sur l'écosystème. Mener des recherches sur l'écosystème et en assurer la surveillance. Mettre au point et promouvoir des technologies et des pratiques durables. Harmoniser les programmes et coordonner leur exécution.	Environnement Canada Santé Canada

Source : Plan d'action des Grands Lacs, phase II.

7.3.8 Pour chacun de ces quatre grands objectifs, les gestionnaires ont défini des attentes précises, 24 au total (voir la pièce 7.7). Dans chaque secteur d'activité, le programme établissait des points de repère pour la première année, définissait les résultats prévus pour les six années du programme et déterminait quels ministères fédéraux étaient responsables de l'obtention de ces résultats. Il établissait également la responsabilité précise du gouvernement fédéral pour chaque attente faisant l'objet d'une intervention partagée avec la province en vertu de l'Accord Canada-Ontario.

Le financement : un feu de paille

7.3.9 En avril 1994, le ministre fédéral de l'Environnement a annoncé l'injection de 150 millions de dollars pour la mise en œuvre du programme Grands Lacs 2000, d'une durée de six ans, comme preuve de l'engagement du gouvernement à l'égard de la préservation de l'écosystème du bassin, et ce, malgré les restrictions budgétaires. Le financement comprenait 125 millions de dollars en nouveaux fonds et 25 millions de dollars pour le soutien continu de la mise au point et de la démonstration de technologies de dépollution.

7.3.10 Le Cabinet a approuvé 14,9 millions des 125 millions de dollars promis. Cette somme a été répartie entre les sept ministères fédéraux participants pour les activités menées au cours de la première année. En 1995, toutefois, les ministères ont été informés qu'ils n'obtiendraient aucun financement pour les cinq années restantes du programme Grands Lacs 2000. Le Conseil du Trésor leur a demandé de puiser dans leurs propres budgets annuels.

7.3.11 De plus, au même moment, ces budgets subissaient des réductions à cause de l'Examen des programmes. Ayant vu de 30 à 50 p. 100 de leurs fonds annuels disparaître, la plupart des ministères fédéraux se sont concentrés sur leurs principales responsabilités prévues par la loi et n'ont accordé que peu d'attention aux conséquences pour les programmes intégrés, tel Grands Lacs 2000. Les compressions ont aussi touché la capacité des ministères de participer efficacement aux comités et groupes de travail issus de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

7.3.12 Le programme, soigneusement orchestré à l'origine, a commencé à s'effriter avec le retrait de certains ministères fédéraux, notamment Pêches et Océans (voir l'étude de cas intitulée L'incidence à long terme sur Pêches et Océans, des réductions des ressources du programme). Les fonctionnaires fédéraux de l'époque ont convenu d'ajuster le programme et de repenser sérieusement ses objectifs, compte tenu des réductions budgétaires qui leur étaient imposées. Toutefois, les objectifs n'ont jamais été révisés. L'incertitude du financement rendait la planification difficile. Santé Canada a dépensé moins de la moitié du montant qu'il s'était engagé à fournir et a dû suspendre des travaux et annuler des contrats.

7.3.13 La participation du gouvernement fédéral compromise par l'Examen des programmes. À titre de ministère responsable du programme Grands Lacs 2000, Environnement Canada était chargé de coordonner les renseignements et de faire rapport sur les progrès réalisés par les sept partenaires fédéraux du programme. Toutefois, la participation des autres

L'incidence à long terme sur Pêches et Océans des réductions des ressources du programme

Les effets des réductions des ressources du programme ne seront pas immédiatement perceptibles pour les clients externes. Les données de recherche et de surveillance de la saison 1994 seront disponibles en 1995, et l'on accordera beaucoup de temps à l'analyse et à la déclaration des résultats de 1994. Toutefois, les incidences deviendront de plus en plus évidentes à mesure que les programmes de surveillance à long terme disparaîtront. L'absence de données sur les tendances des paramètres chimiques et sur l'état des écosystèmes se fera grandement sentir quand viendra le temps d'évaluer l'effet des mesures correctives aux sites faisant l'objet d'un plan d'assainissement, ou l'incidence de la moule zébrée ou des contaminants sur l'écosystème des lacs Érié et Ontario.

Le ministère des Pêches et des Océans continuera d'affecter des ressources humaines à l'exécution des plans d'assainissement et des plans d'aménagement panlacustre, mais notre force a toujours été notre capacité de fournir des données et de les utiliser pour comprendre la situation et prévoir comment les Grands Lacs réagiront aux changements.

Source : Incidence générale des réductions des ressources sur les résultats découlant de l'Accord Canada-Ontario et du programme Grands Lacs 2000 pour le ministère des Pêches et des Océans.

Lettre du ministère des Pêches et des Océans à Environnement Canada datée du 11 mai 1995.

ministères a été fortement réduite à la suite de l'Examen des programmes. Puisque l'apport des ministères fédéraux était limité, il n'y avait pas beaucoup de coordination à assurer.

7.3.14 Les représentants fédéraux devaient également collaborer avec leurs homologues provinciaux à la réalisation des objectifs communs établis dans l'Accord Canada-Ontario. Ce partenariat a aussi été compromis par l'Examen des programmes et, ensuite, par les réductions budgétaires du gouvernement provincial.

7.3.15 Comme les dépenses fédérales consacrées au programme Grands Lacs 2000 n'ont pas fait l'objet d'un suivi, notre bureau a dû reconstituer l'information à ce sujet. La pièce 7.8 compare les dépenses prévues avec les dépenses réelles de chacun des ministères.

7.3.16 Un manque de transparence. Dans l'Accord Canada-Ontario de 1994, les deux gouvernements ont convenu que « le Canada et l'Ontario se consulteront au sujet des changements pertinents à apporter aux clauses de l'Accord Canada-Ontario ». Toutefois, bien que le gouvernement fédéral ait informé l'Ontario en termes généraux de l'Examen des programmes, il ne lui en a pas précisé au préalable les répercussions sur l'Accord.

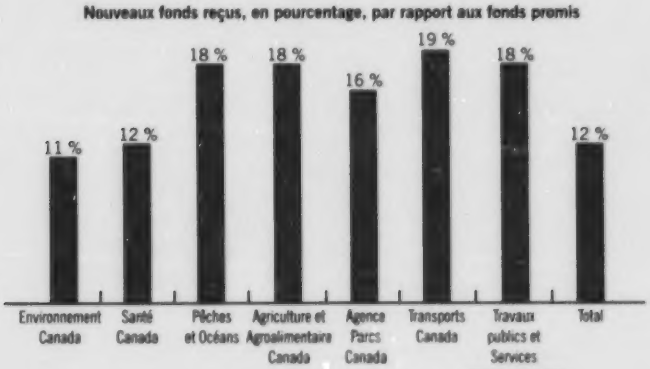
7.3.17 En outre, quand le gouvernement fédéral a pris la peine d'indiquer les conséquences des réductions budgétaires sur les objectifs et les calendriers du programme Grands Lacs 2000, il a tenté de transmettre un message positif — qu'il considérait le programme des Grands Lacs comme une priorité et l'avait donc protégé, et que la principale conséquence des réductions découlant de l'Examen des programmes serait de prolonger le programme de un an (de six ans à sept ans). Le gouvernement fédéral n'a pas expliqué clairement à la Commission mixte internationale, ni à la population, ni au Parlement

l'incidence éventuelle de l'Examen des programmes — et des compressions budgétaires provinciales subséquentes — sur sa capacité de remplir les engagements du Canada aux termes de l'Accord Canada-Ontario et de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs conclu entre le Canada et les États-Unis.

7.3.18 Un manque de clarté de l'Accord Canada-Ontario quant aux rôles et responsabilités. Après la conclusion de l'Accord Canada-Ontario de 1994, les gestionnaires du programme Grands Lacs 2000 ont convenu de rendre compte des progrès accomplis en se servant du même cadre de travail que celui de l'Accord — objectifs, résultats prévus et rapports d'étape. Cela avait pour objet de simplifier la gestion et la préparation des rapports.

7.3.19 Les buts de l'Accord Canada-Ontario de 1994 étaient pratiquement identiques à ceux de Grands Lacs 2000 : restauration des zones dégradées; prévention et réduction de la pollution; préservation et protection de la santé humaine et de l'écosystème. L' Accord établissait un calendrier partagé entre les gouvernements fédéral et provincial, qui comportait 18 éléments et 47 résultats prévus précis. Ce calendrier intégrait la plupart des éléments et des activités scientifiques planifiés pour Grands Lacs 2000.

Pièce 7.8 Grands Lacs 2000 : dépenses du gouvernement fédéral



Millions de dollars

Nouveaux fonds promis pour GL 2000	88	20	7	4	2,5	2,6	0,5	125
Nouveaux fonds reçus	9,6	2,4	1,3	0,7	0,4	0,5	0,09	15
Autres fonds dépensés	63	7	-	-	-	-	-	70

Source : D'après les renseignements non vérifiés fournis par les ministères fédéraux

L'incidence à long terme sur Pêches et Océans, des réductions des ressources du programme

Les effets des réductions des ressources du programme ne seront pas immédiatement perceptibles pour les clients externes. Les données de recherche et de surveillance de la saison 1994 seront disponibles en 1995, et l'on accordera beaucoup de temps à l'analyse et à la déclaration des résultats de 1994. Toutefois, les incidences deviendront de plus en plus évidentes à mesure que les programmes de surveillance à long terme disparaîtront. L'absence de données sur les tendances des paramètres chimiques et sur l'état des écosystèmes se fera grandement sentir quand viendra le temps d'évaluer l'effet des mesures correctives aux sites faisant l'objet d'un plan d'assainissement, ou l'incidence de la moule zébrée ou des contaminants sur l'écosystème des lacs Érié et Ontario.

Le ministère des Pêches et des Océans continuera d'affecter des ressources humaines à l'exécution des plans d'assainissement et des plans d'aménagement panlacustre, mais notre force a toujours été notre capacité de fournir des données et de les utiliser pour comprendre la situation et prévoir comment les Grands Lacs réagiront aux changements.

Source : Incidence générale des réductions des ressources sur les résultats découlant de l'Accord Canada–Ontario et du programme Grands Lacs 2000 pour le ministère des Pêches et des Océans.

Lettre du ministère des Pêches et des Océans à Environnement Canada datée du 11 mai 1995.

ministères a été fortement réduite à la suite de l'Examen des programmes. Puisque l'apport des ministères fédéraux était limité, il n'y avait pas beaucoup de coordination à assurer.

7.3.14 Les représentants fédéraux devaient également collaborer avec leurs homologues provinciaux à la réalisation des objectifs communs établis dans l'Accord Canada-Ontario. Ce partenariat a aussi été compromis par l'Examen des programmes et, ensuite, par les réductions budgétaires du gouvernement provincial.

7.3.15 Comme les dépenses fédérales consacrées au programme Grands Lacs 2000 n'ont pas fait l'objet d'un suivi, notre bureau a dû reconstituer l'information à ce sujet. La pièce 7.8 compare les dépenses prévues avec les dépenses réelles de chacun des ministères.

7.3.16 Un manque de transparence. Dans l'Accord Canada-Ontario de 1994, les deux gouvernements ont convenu que « le Canada et l'Ontario se consulteront au sujet des changements pertinents à apporter aux clauses de l'Accord Canada-Ontario ». Toutefois, bien que le gouvernement fédéral ait informé l'Ontario en termes généraux de l'Examen des programmes, il ne lui en a pas précisé au préalable les répercussions sur l'Accord.

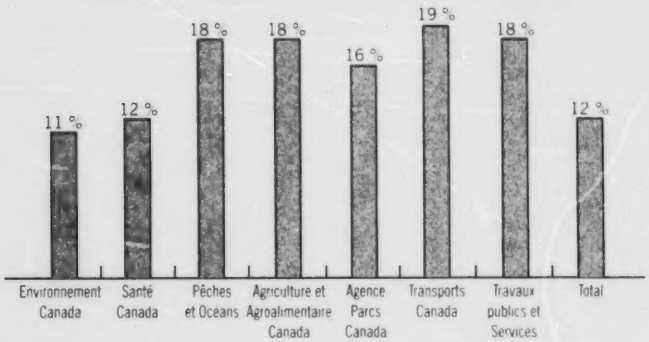
7.3.17 En outre, quand le gouvernement fédéral a pris la peine d'indiquer les conséquences des réductions budgétaires sur les objectifs et les calendriers du programme Grands Lacs 2000, il a tenté de transmettre un message positif — qu'il considérait le programme des Grands Lacs comme une priorité et l'avait donc protégé, et que la principale conséquence des réductions découlant de l'Examen des programmes serait de prolonger le programme de un an (de six ans à sept ans). Le gouvernement fédéral n'a pas expliqué clairement à la Commission mixte internationale, ni à la population, ni au Parlement

l'incidence éventuelle de l'Examen des programmes — et des compressions budgétaires provinciales subséquentes — sur sa capacité de remplir les engagements du Canada aux termes de l'Accord Canada-Ontario et de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs conclu entre le Canada et les États-Unis.

7.3.18 Un manque de clarté de l'Accord Canada-Ontario quant aux rôles et responsabilités. Après la conclusion de l'Accord Canada-Ontario de 1994, les gestionnaires du programme Grands Lacs 2000 ont convenu de rendre compte des progrès accomplis en se servant du même cadre de travail que celui de l'Accord — objectifs, résultats prévus et rapports d'étape. Cela avait pour objet de simplifier la gestion et la préparation des rapports.

7.3.19 Les buts de l'Accord Canada-Ontario de 1994 étaient pratiquement identiques à ceux de Grands Lacs 2000 : restauration des zones dégradées; prévention et réduction de la pollution; préservation et protection de la santé humaine et de l'écosystème. L'Accord établissait un calendrier partagé entre les gouvernements fédéral et provincial, qui comportait 18 éléments et 47 résultats prévus précis. Ce calendrier intégrait la plupart des éléments et des activités scientifiques planifiés pour Grands Lacs 2000.

Pièce 7.8 Grands Lacs 2000 : dépenses du gouvernement fédéral



Millions de dollars

Nouveaux fonds promis pour GL 2000	88	20	7	4	2,5	2,6	0,5	125
Nouveaux fonds reçus	9,6	2,4	1,3	0,7	0,4	0,5	0,09	15
Autres fonds dépensés	63	7	-	-	-	-	-	70

Source : D'après les renseignements non vérifiés fournis par les ministères fédéraux

7.3.20 Pour chacun des objectifs partagés avec la province en vertu de l'Accord Canada-Ontario, les gestionnaires du programme avaient défini très clairement ce qu'ils considéraient comme étant la responsabilité du gouvernement fédéral. Toutefois, dans l'Accord lui-même, les deux gouvernements n'ont pas précisé quels seraient les rôles et les responsabilités des ministères fédéraux et provinciaux.

7.3.21 Peu de consultations publiques régulières. Dans l'Accord Canada-Ontario, les gouvernements ont convenu d'« offrir annuellement aux parties intéressées la possibilité de formuler des commentaires sur les progrès réalisés et sur les plans d'action futurs. » En fin de compte, les gestionnaires ont abandonné les plans de consultation des parties intéressées au sujet de l'Accord dans son ensemble. Ils ont toutefois continué de les consulter sur des questions particulières. Les ministres se sont engagés en 1994 à créer un groupe consultatif pour examiner l'application de l'Accord dans son ensemble, mais cet engagement n'a jamais été respecté.

Faiblesses dans la production de rapports

7.3.22 Aucun rapport public sur les dépenses. Chaque ministère était chargé d'assurer le suivi et de rendre compte des activités qu'il menait dans le contexte du programme Grands Lacs 2000. En 1995, Environnement Canada a mis au point un système interne de suivi de l'information et de production de rapports pour surveiller les dépenses engagées et les progrès accomplis par les partenaires fédéraux de Grands Lacs 2000. Environnement Canada et quelques ministères fédéraux se servaient du système au début. Toutefois, le système n'était plus du tout utilisé après 1996.

7.3.23 Le programme prévoit la préparation de rapports d'étape, mais notre bureau n'a pu trouver aucun rapport d'étape publié résumant les dépenses fédérales pour le programme des Grands Lacs. Le bureau régional de l'Ontario d'Environnement Canada a confirmé l'inexistence de tels rapports. Les rapports d'étape découlant de l'Accord Canada-Ontario, publiés tous les deux ans, sont les seuls rapports au Parlement et à la population, et ils ne donnent aucune information sur les dépenses des ministères fédéraux.

7.3.24 Des rapports d'étape concertés, mais ne portant pas sur les résultats finals. Depuis la signature de l'Accord en 1994, trois rapports biennaux ont résumé les progrès réalisés par les organismes fédéraux et provinciaux par rapport aux buts et aux objectifs établis dans l'Accord (voir la pièce 7.9). Le gouvernement fédéral utilise ces rapports pour informer la Commission mixte internationale des progrès réalisés aux termes de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Cependant, le dernier rapport publié couvrait la période 1997-1999. Par ailleurs, plusieurs des résultats prévus étaient assortis d'objectifs précis pour 2000, mais le rapport n'indiquait pas les progrès accomplis à l'égard de certains d'entre eux. Aucun rapport n'est prévu pour informer le Parlement et la population sur les réalisations de 2000, dernière année de l'Accord et du programme.

Pièce 7.9 Principaux résultats — Accord Canada-Ontario sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs (1994–1999)*

Objectif	But pour 2000	Résultats obtenus
Restauration des zones dégradées		
Plans d'assainissement	Restauration de 60 p. 100 des utilisations bénéfiques dégradées dans les 17 secteurs préoccupants (SP), ce qui conduira au retrait de 9 SP de la liste d'ici 2000.	Environ 13 p. 100 des utilisations bénéfiques dégradées par des sources locales sont maintenant pleinement rétablies. Plus de 60 p. 100 des mesures nécessaires au rétablissement des SP ont été mises en œuvre. Un des SP, Collingwood Harbour, a été déclaré pleinement rétabli et retiré de la liste.
Rétablissement d'espèces et restauration d'habitats	Remise en état et protection de 6 000 hectares d'habitat marécageux et de 600 kilomètres (km) d'habitats riverains.	La remise en état de plus de 2 500 hectares de milieux humides a été achevée tandis que la remise en état de 1 340 hectares supplémentaires est en cours. Près de 540 km d'habitat riverain ont été remis en état, et 175 km additionnels sont en voie de restauration. De plus, 700 km ont été protégés.
Sites contaminés	Assainissement de 10 sites prioritaires appartenant au gouvernement fédéral et de 5 sites orphelins.	Le Canada a pris des mesures pour restaurer 10 sites contaminés de propriété fédérale dans le bassin des Grands Lacs. Ces lieux ont été remis dans un état qui satisfait aux critères fédéraux et provinciaux en la matière. On a réalisé l'assainissement d'un site orphelin, qui est maintenant complètement déclassé. Les travaux d'assainissement se poursuivent dans quatre autres sites orphelins.
Prévention et réduction de l'incidence des polluants		
Substances toxiques prioritaires	Le Canada et l'Ontario s'entendent pour tenter de réduire de 90 p. 100, d'ici 2000, l'utilisation, la production ou le rejet de 7 substances. Coopération avec l'industrie pour établir des engagements en vue de la réalisation des objectifs par la voie d'accords officiels, comme les protocoles d'entente, et d'ententes officieuses. Promotion de la mise en œuvre, d'ici 1998, de programmes de prévention de la pollution dans des établissements industriels spécifiques rejetant des polluants dans les Grands Lacs, au moyen de diverses initiatives comme le programme national ARET.	On a réalisé une réduction de 71 p. 100 de l'utilisation, de la production ou du rejet des 7 substances. Les protocoles d'entente conclus avec 5 secteurs industriels ont débouché sur une réduction de 390 000 tonnes par année du volume de déchets toxiques et dangereux. Les initiatives prises dans le contexte du projet ARET ont permis une réduction des substances toxiques de 24 090 tonnes par année à l'échelle nationale.

*Résultats présentés dans le rapport d'étape de 1997-1999 produit en vertu de l'Accord Canada-Ontario. L'Accord a pris fin en mars 2000, mais aucun rapport de fin de programme couvrant la dernière année de l'Accord n'a été produit. Le rapport d'étape portant sur la période 1997-1999 fait le point sur la totalité des 47 résultats prévus. Nous n'avons pas vérifié ces résultats. Nous présentons ici, à titre indicatif seulement, les septs principaux résultats escomptés ainsi que les résultats réels obtenus.

Pièce 7.9 **Principaux résultats — Accord Canada-Ontario sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs (1994–1999)***

Objectif	Buts pour 2000	Résultats obtenus
Restauration des zones dégradées		
Plans d'assainissement	Restauration de 60 p. 100 des utilisations bénéfiques dégradées dans les 17 secteurs préoccupants (SP), ce qui conduira au retrait de 9 SP de la liste d'ici 2000.	Environ 13 p. 100 des utilisations bénéfiques dégradées par des sources locales sont maintenant pleinement rétablies. Plus de 60 p. 100 des mesures nécessaires au rétablissement des SP ont été mises en œuvre. Un des SP, Collingwood Harbour, a été déclaré pleinement rétabli et retiré de la liste.
Rétablissement d'espèces et restauration d'habitats	Remise en état et protection de 6 000 hectares d'habitat marécageux et de 600 kilomètres (km) d'habitats riverains.	La remise en état de plus de 2 500 hectares de milieux humides a été achevée tandis que la remise en état de 1 340 hectares supplémentaires est en cours. Près de 540 km d'habitat riverain ont été remis en état, et 175 km additionnels sont en voie de restauration. De plus, 700 km ont été protégés.
Sites contaminés	Assainissement de 10 sites prioritaires appartenant au gouvernement fédéral et de 5 sites orphelins.	Le Canada a pris des mesures pour restaurer 10 sites contaminés de propriété fédérale dans le bassin des Grands Lacs. Ces lieux ont été remis dans un état qui satisfait aux critères fédéraux et provinciaux en la matière. On a réalisé l'assainissement d'un site orphelin, qui est maintenant complètement déclassé. Les travaux d'assainissement se poursuivent dans quatre autres sites orphelins.
Prévention et réduction de l'incidence des polluants		
Substances toxiques prioritaires	Le Canada et l'Ontario s'entendent pour tenter de réduire de 90 p. 100, d'ici 2000, l'utilisation, la production ou le rejet de 7 substances. Coopération avec l'industrie pour établir des engagements en vue de la réalisation des objectifs par la voie d'accords officiels, comme les protocoles d'entente, et d'ententes officieuses. Promotion de la mise en œuvre, d'ici 1998, de programmes de prévention de la pollution dans des établissements industriels spécifiques rejetant des polluants dans les Grands Lacs, au moyen de diverses initiatives comme le programme national ARET.	On a réalisé une réduction de 71 p. 100 de l'utilisation, de la production ou du rejet des 7 substances. Les protocoles d'entente conclus avec 5 secteurs industriels ont débouché sur une réduction de 390 000 tonnes par année du volume de déchets toxiques et dangereux. Les initiatives prises dans le contexte du projet ARET ont permis une réduction des substances toxiques de 24 090 tonnes par année à l'échelle nationale.

*Résultats présentés dans le rapport d'étape de 1997-1999 produit en vertu de l'Accord Canada-Ontario. L'Accord a pris fin en mars 2000, mais aucun rapport de fin de programme couvrant la dernière année de l'Accord n'a été produit. Le rapport d'étape portant sur la période 1997-1999 fait le point sur la totalité des 47 résultats prévus. Nous n'avons pas vérifié ces résultats. Nous présentons ici, à titre indicatif seulement, les sepls principaux résultats escomptés ainsi que les résultats réels obtenus.

Pièce 7.9 (suite)

Objectif	Buts pour 2000	Résultats obtenus
Préservation et protection de la santé humaine et de l'écosystème		
Planification de la gestion globale des lacs	Élaboration de principes, d'objectifs et d'indicateurs fondés sur l'écosystème qui orienteront les plans d'aménagement des lacs Ontario (d'ici 1995), Supérieur (d'ici 1996), Érié (d'ici 1996) et Huron (d'ici 2000). Élaboration de plans d'aménagement panlacustre (PAP) – première étape, concernant les polluants critiques pour le lac Ontario (d'ici 1995), le lac Supérieur (d'ici 1995) et le lac Érié (d'ici 1998). Élaboration des PAP – deuxième étape, pour le lac Ontario (d'ici 1997), le lac Supérieur (d'ici 1996) et le lac Érié (d'ici 2000).	On a établi des buts et des indicateurs pour l'écosystème des lacs Ontario et Supérieur. Les travaux se poursuivent en vue de fixer des objectifs pour le lac Érié. On a publié le rapport de première étape pour le lac Ontario (1998) et un rapport d'étape sur les travaux accomplis dans le contexte du plan d'aménagement panlacustre du lac Érié. Les trois buts du PAP du lac Supérieur ont été atteints. Il n'existe à l'heure actuelle aucun plan en vue d'élaborer un PAP pour le lac Huron.
Conservation des habitats et des zones protégées	Application des principes de la Politique fédérale pour la gestion de l'habitat des poissons avec comme objectif un gain net de la capacité de production des habitats des poissons dans l'ensemble du bassin.	Le ministère des Pêches et des Océans a conclu diverses ententes d'exécution avec un certain nombre d'offices de protection de la nature et l'Agence Parcs Canada, afin de mettre en application les dispositions de la *Loi sur les pêches*.
Santé humaine	Protection et promotion de la santé humaine par l'éducation et des programmes de surveillance et de gérance à long terme. D'ici 2000 • 70 p. 100 de la population aura une connaissance adéquate d'environ 5 questions touchant l'environnement et la santé et des moyens de réduire les risques connexes; • on aura atteint l'objectif de réduction de 30 p. 100, pour la population générale, des risques pour la santé humaine associés à l'exposition aux contaminants présents dans l'environnement; • 80 p. 100 de la population aura beaucoup amélioré sa connaissance et pris des mesures de protection de la santé en participant à des activités de gérance de l'environnement.	Des évaluations de l'exposition des populations du bassin des Grands Lacs ont été réalisées pour 11 substances. On a mis au point des indicateurs des effets sur la santé pour la population du bassin des Grands Lacs et produit des rapports concernant les effets sur la santé, l'exposition, les concentrations dans les tissus et les tendances des maladies. Des recherches sur les rapports entre les facteurs environnementaux et la santé humaine sont en cours ou ont été achevées. Des publications et des manuels ont été rédigés pour sensibiliser le public et promouvoir la prise de décisions avisées en matière de santé et d'environnement.

Soutien aux collectivités locales

7.3.25 Les responsables du programme Grands Lacs 2000 déploient, à l'heure actuelle, des efforts pour soutenir la participation des collectivités à la protection du bassin. De fait, le programme a suscité beaucoup d'innovations et ouvert de nouvelles voies.

Pièce 7.9 (suite)

Objectif	But pour 2000	Résultats obtenus
Préservation et protection de la santé humaine et de l'écosystème		
Planification de la gestion globale des lacs	Élaboration de principes, d'objectifs et d'indicateurs fondés sur l'écosystème qui orienteront les plans d'aménagement des lacs Ontario (d'ici 1995), Supérieur (d'ici 1996), Érié (d'ici 1996) et Huron (d'ici 2000). Élaboration de plans d'aménagement panlacustre (PAP) – première étape, concernant les polluants critiques pour le lac Ontario (d'ici 1995), le lac Supérieur (d'ici 1995) et le lac Érié (d'ici 1998). Élaboration des PAP – deuxième étape, pour le lac Ontario (d'ici 1997), le lac Supérieur (d'ici 1996) et le lac Érié (d'ici 2000).	On a établi des buts et des indicateurs pour l'écosystème des lacs Ontario et Supérieur. Les travaux se poursuivent en vue de fixer des objectifs pour le lac Érié. On a publié le rapport de première étape pour le lac Ontario (1998) et un rapport d'étape sur les travaux accomplis dans le contexte du plan d'aménagement panlacustre du lac Érié. Les trois buts du PAP du lac Supérieur ont été atteints. Il n'existe à l'heure actuelle aucun plan en vue d'élaborer un PAP pour le lac Huron.
Conservation des habitats et des zones protégées	Application des principes de la Politique fédérale pour la gestion de l'habitat des poissons avec comme objectif un gain net de la capacité de production des habitats des poissons dans l'ensemble du bassin.	Le ministère des Pêches et des Océans a conclu diverses ententes d'exécution avec un certain nombre d'offices de protection de la nature et l'Agence Parcs Canada, afin de mettre en application les dispositions de la *Loi sur les pêches*.
Santé humaine	Protection et promotion de la santé humaine par l'éducation et des programmes de surveillance et de gérance à long terme. D'ici 2000 • 70 p. 100 de la population aura une connaissance adéquate d'environ 5 questions touchant l'environnement et la santé et des moyens de réduire les risques connexes; • on aura atteint l'objectif de réduction de 30 p. 100, pour la population générale, des risques pour la santé humaine associés à l'exposition aux contaminants présents dans l'environnement; • 80 p. 100 de la population aura beaucoup amélioré sa connaissance et pris des mesures de protection de la santé en participant à des activités de gérance de l'environnement.	Des évaluations de l'exposition des populations du bassin des Grands Lacs ont été réalisées pour 11 substances. On a mis au point des indicateurs des effets sur la santé pour la population du bassin des Grands Lacs et produit des rapports concernant les effets sur la santé, l'exposition, les concentrations dans les tissus et les tendances des maladies. Des recherches sur les rapports entre les facteurs environnementaux et la santé humaine sont en cours ou ont été achevées. Des publications et des manuels ont été rédigés pour sensibiliser le public et promouvoir la prise de décisions avisées en matière de santé et d'environnement.

Soutien aux collectivités locales

7.3.25 Les responsables du programme Grands Lacs 2000 déploient, à l'heure actuelle, des efforts pour soutenir la participation des collectivités à la protection du bassin. De fait, le programme a suscité beaucoup d'innovations et ouvert de nouvelles voies.

7.3.26 Nous avons largement examiné les préoccupations entourant l'avancement des travaux de restauration dans les secteurs préoccupants. Nous avons également étudié des aspects de la régie (gouvernance) exercée par le gouvernement fédéral — ou les lacunes dans ce domaine — à l'égard des organismes communautaires mis en place pour mener à bien les plans d'action (voir la section 3.3). Les activités gouvernementales comportent d'importantes lacunes, et il reste encore énormément de travail à faire.

7.3.27 Retirer une région de la liste des secteurs préoccupants — ce qui laisse entendre que tout ce qui devait être fait a été fait —, et créer des collectivités durables, ce qui constitue un engagement du gouvernement fédéral : voilà deux objectifs qui peuvent sembler contradictoires. Le respect de l'engagement en ce qui a trait aux collectivités durables pose trois défis au gouvernement. Le premier en est simplement un de couverture géographique. Il existe beaucoup de collectivités en Ontario qui n'ont pas été précisément désignées comme secteurs préoccupants, mais qui doivent faire face à d'importants problèmes environnementaux. À l'heure actuelle, il n'existe aucun plan de financement pour les activités menées hors des secteurs préoccupants.

7.3.28 Le deuxième défi consiste à clarifier les activités des collectivités locales que le gouvernement considère comme étant importantes. La majorité des efforts dans les secteurs préoccupants sont dirigés vers des problèmes et des priorités déterminés par le gouvernement fédéral. L'expérience montre que les collectivités locales possèdent leurs propres priorités. Les pratiques existantes dans les secteurs préoccupants peuvent nécessiter des changements quant à la nature du soutien technique et du financement assurés par les gouvernements.

7.3.29 Le troisième défi consistera à donner un sens de permanence —ou de durabilité — aux structures locales que l'on aura mises en place pour s'attaquer aux problèmes environnementaux. Les collectivités ont besoin du soutien des gouvernements pour amorcer leurs initiatives, mais également d'une aide continue pour garder leur dynamisme, motiver les bénévoles, amasser des fonds et mener des actions allant au-delà des ressources, des compétences et de la capacité locales.

Pratiques de gestion : un dossier inégal

7.3.30 **L'évaluation de l'état de l'environnement dans les Grands Lacs : aller vers l'avant.** La Conférence sur l'état des écosystèmes lacustres (CEEL) est le principal outil des gouvernements canadien et américain pour établir des indicateurs, communs aux deux, de l'état de l'environnement dans les Grands Lacs. Ces dernières années, les participants à la Conférence se sont entendus sur plusieurs indicateurs environnementaux, sociaux et économiques, lesquels sont maintenant utilisés pour évaluer les progrès réalisés. Il est ainsi possible de brosser un tableau de l'état des Lacs. Toutefois, ces renseignements sur l'état de l'environnement ne sont pas utilisés dans les rapports d'étape produits en vertu de l'Accord Canada-Ontario, pour

montrer comment les résultats obtenus dans le contexte de l'Accord ont aidé à améliorer l'état de l'environnement dans les Grands Lacs.

7.3.31 Des examens d'étape et de fin de programme, mais aucune application systématique des recommandations. Le programme Grands Lacs 2000 a fait l'objet d'examens internes. Les recommandations que la Commission mixte internationale formule dans ses rapports biennaux touchent également le programme. Nous avons constaté qu'il n'y avait aucun suivi systématique pour s'assurer que les améliorations recommandées sont apportées.

7.3.32 Un examen d'étape du programme Grands Lacs 2000 effectué en 1998 illustre bien ce fait. Le rapport d'examen, produit par Environnement Canada, formulait 32 recommandations visant à assurer le progrès continu pour l'obtention de résultats importants prévus. L' examen de fin de programme mené par la Direction de la vérification interne d'Environnement Canada concluait que plusieurs faiblesses citées dans l'examen d'étape — dont le manque de suivi des recommandations et des décisions de gestion — ont persisté jusqu'à la fin du programme.

7.3.33 De même, le gouvernement fédéral n'a porté qu'une attention limitée aux recommandations formulées par la Commission mixte internationale dans ses rapports biennaux.

7.3.34 Un suivi irrégulier. En ce qui concerne les activités visant à prévenir et à réduire la présence de substances toxiques, nous avons constaté que les priorités ont été bien traduites en plans définissant les résultats escomptés. Les gestionnaires se sont rencontrés annuellement pour rendre compte des progrès accomplis et ils ont déterminé les obstacles et les mesures à prendre pour les surmonter. Le système de planification et de préparation des rapports a fourni l'information nécessaire à une amélioration continue.

7.3.35 Toutefois, dans d'autres domaines — assainissement des secteurs préoccupants et protection de la santé humaine et de l'écosystème — les gestionnaires de projets ne se sont pas rencontrés régulièrement. Ils ont préparé des plans de travail de cinq ans au début du programme, mais n'ont pas produit de rapports d'étape annuels.

7.3.36 Peu de liens avec Saint-Laurent Vision 2000. Notre bureau a constaté que l'échange d'information et des enseignements tirés avec l'autre programme axé sur l'écosystème dans le bassin, Saint-Laurent Vision 2000, était restreint. Nous avons également remarqué que la coordination des activités d'élaboration et de sélection des indicateurs de l'état de l'environnement des deux programmes était limitée (voir la section 7.1).

Planification du renouvellement du programme des Grands Lacs

7.3.37 Les aspects environnementaux, sociaux et économiques ont été considérés. À l'approche de l'expiration de Grands Lacs 2000, Environnement Canada a commencé à planifier en vue de renouveler le programme, désormais connu sous la désignation de Grands Lacs 2020. En février 1999, les gestionnaires du programme ont rencontré, dans le contexte

d'une série d'ateliers, 350 personnes représentant les Premières nations, des groupes d'intérêts, les citoyens, les jeunes, les universités et tous les paliers de gouvernement. Les ateliers avaient pour objet de recueillir les commentaires en vue du renouvellement du programme des Grands Lacs. Ils étaient alimentés par divers documents et relevés des enjeux, préparés pour Environnement Canada. Les ministères fédéraux n'ont pas établi leurs priorités au début de ce processus de planification.

7.3.38 Les parties intéressées ont déterminé qu'il fallait examiner et réviser les incitatifs et les subventions afin de s'assurer qu'ils facilitent l'obtention des résultats souhaités, d'améliorer la coordination entre les ministères fédéraux et de préciser le rôle du gouvernement fédéral comme fournisseur de données scientifiques sur l'écosystème pour la prise de décisions. À l'exception du principal enjeu économique — la nécessité d'examiner et de réviser les incitatifs et les subventions — le programme Grands Lacs 2020 tient compte des préoccupations des parties intéressées.

7.3.39 Nous avons aussi trouvé des indications selon lesquelles les renseignements sur l'état de l'environnement, notamment ceux provenant de la CEEL, avaient eu une influence sur le renouvellement du programme des Grands Lacs. On a jugé, par exemple, que les espèces exotiques envahissantes constituaient une menace grandissante pour la durabilité du bassin, une menace à laquelle le programme devait s'attaquer.

7.3.40 Il n'est pas clair que le gouvernement fédéral pourra respecter ses engagements. Les ressources et les activités du programme Grands Lacs 2020 sont divisées en trois grands secteurs : environnement sain, citoyens en santé et collectivités durables. Comme dans le cas de Grands Lacs 2000, les gestionnaires ont conçu le programme pour prévenir les menaces à la durabilité du bassin, en ciblant les activités scientifiques et la surveillance.

7.3.41 Toutefois, après avoir examiné les options qui lui étaient présentées, le Cabinet a approuvé des fonds supplémentaires seulement pour les activités fédérales dans les secteurs préoccupants. L'application des mesures fédérales dans les secteurs préoccupants n'assurera pas la solution des problèmes environnementaux ni la restauration des utilisations bénéfiques dans ces secteurs. Pour y parvenir, il faut que d'autres intervenants, par exemple la province, les municipalités et le secteur privé, prennent des mesures. À notre avis, le gouvernement fédéral doit veiller à ce que de telles mesures soient prises.

7.3.42 De plus, il y a lieu de s'interroger sur la façon dont le gouvernement fédéral respectera ses engagements stipulés dans toutes les annexes de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Les ministères fédéraux participants devront se servir des programmes fédéraux et des ressources en place pour mener les activités touchant les Grands Lacs hors des secteurs préoccupants. D'autres priorités pourraient amener certains ministères participant au programme Grands Lacs 2020 à réduire leur collaboration. Il n'existe aucune stratégie visant à pallier les lacunes qui pourraient en résulter.

Conclusion

7.3.43 À l'origine, le programme Grands Lacs 2000 comportait des rôles et des responsabilités clairs ainsi que des attentes bien définies. Toutefois, les importantes compressions budgétaires résultant de l'Examen des programmes ont compromis la participation du gouvernement fédéral et réduit la capacité des ministères de remplir leurs engagements aux termes de l'Accord Canada-Ontario et de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Le gouvernement fédéral n'a pas fait preuve de transparence quant aux conséquences des réductions budgétaires et n'a produit aucun rapport public sur les dépenses qu'il a engagées dans le contexte du programme Grands Lacs 2000.

7.3.44 Les pratiques de gestion ont été irrégulières : bien souvent, il n'y a pas eu de suivi. Le processus de renouvellement du programme qui a donné lieu à Grands Lacs 2020 a tenu compte des préoccupations des parties intéressées ainsi que des aspects environnementaux, sociaux et économiques. Toutefois, comme le financement n'a été approuvé que pour les activités fédérales dans les secteurs préoccupants, il n'est pas clair que le gouvernement fédéral pourra respecter ses engagements pris dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Assurer le gouvernement fédéral a rempli ses engagements		
1 Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	En 1994, le ministre de l'Environnement s'est engagé à consacrer 150 millions de dollars au programme Grands Lacs 2000 (GL 2000), dont 125 millions de dollars en nouveaux fonds.	Seuls 14,9 millions de dollars des nouveaux fonds promis ont été réellement distribués aux ministères. Ceux-ci ont dû remplir leurs engagements ayant trait à GL 2000 en puisant dans leurs budgets existants.
	Dans le Protocole de 1987 sur l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, le gouvernement fédéral a pris des engagements par rapport à 17 annexes.	Grands Lacs 2020 (GL 2020) n'a financé que les activités menées dans les secteurs préoccupants. La façon dont le gouvernement fédéral respectera ses engagements pris dans toutes les annexes de l'Accord n'est pas claire.

Conclusion

7.3.43 À l'origine, le programme Grands Lacs 2000 comportait des rôles et des responsabilités clairs ainsi que des attentes bien définies. Toutefois, les importantes compressions budgétaires résultant de l'Examen des programmes ont compromis la participation du gouvernement fédéral et réduit la capacité des ministères de remplir leurs engagements aux termes de l'Accord Canada-Ontario et de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Le gouvernement fédéral n'a pas fait preuve de transparence quant aux conséquences des réductions budgétaires et n'a produit aucun rapport public sur les dépenses qu'il a engagées dans le contexte du programme Grands Lacs 2000.

7.3.44 Les pratiques de gestion ont été irrégulières : bien souvent, il n'y a pas eu de suivi. Le processus de renouvellement du programme qui a donné lieu à Grands Lacs 2020 a tenu compte des préoccupations des parties intéressées ainsi que des aspects environnementaux, sociaux et économiques. Toutefois, comme le financement n'a été approuvé que pour les activités fédérales dans les secteurs préoccupants, il n'est pas clair que le gouvernement fédéral pourra respecter ses engagements pris dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	En 1994, le ministre de l'Environnement s'est engagé à consacrer 150 millions de dollars au programme Grands Lacs 2000 (GL 2000), dont 125 millions de dollars en nouveaux fonds.	Seuls 14,9 millions de dollars des nouveaux fonds promis ont été réellement distribués aux ministères. Ceux-ci ont dû remplir leurs engagements ayant trait à GL 2000 en puisant dans leurs budgets existants.
	Dans le Protocole de 1987 sur l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, le gouvernement fédéral a pris des engagements par rapport à 17 annexes.	Grands Lacs 2020 (GL 2020) n'a financé que les activités menées dans les secteurs préoccupants. La façon dont le gouvernement fédéral respectera ses engagements pris dans toutes les annexes de l'Accord n'est pas claire.

Évaluer le rendement du gouvernement		
Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	**Forces**	**Faiblesses**
	On a rendu compte tous les deux ans des progrès accomplis par rapport aux objectifs de l'Accord Canada-Ontario.	Les pratiques de suivi des progrès accomplis dans l'exécution de GL 2000 ont été irrégulières.
	Des indicateurs de l'état de l'environnement dans les Grands Lacs ont été établis, et l'évaluation a été commencée, ce qui permet de brosser un tableau de l'état des lacs.	
	Les préoccupations des parties intéressées ont été intégrées dans le programme GL 2020.	Il n'y a aucun processus systématique permettant de tenir compte des recommandations issues des examens internes ou des examens de la Commission mixte internationale.
	Les aspects environnementaux, sociaux et économiques ont été considérés.	
	Des examens d'étape et des examens de fin de programme ont été effectués.	
		L'échange d'information et des enseignements tirés avec Saint-Laurent Vision 2000 a été restreint.
		La coordination concernant les indicateurs de l'état de l'environnement a été restreinte.

Évaluer le rendement du gouvernement

❸ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Forces	Faiblesses
	Les partenaires du programme comprenaient sept ministères fédéraux dont la participation était essentielle pour gérer les questions examinées par GL 2000.	La participation des ministères fédéraux autres qu'Environnement Canada a été réduite de façon significative après l'Examen des programmes. Le partenariat non officiel avec des ministères provinciaux a également été compromis à la suite de compressions budgétaires provinciales.
	La conception initiale de GL 2000 comportait des rôles et des responsabilités bien clairs ainsi que des attentes bien définies.	Les rôles et les responsabilités des ministères fédéraux et provinciaux n'étaient pas clairement définis dans l'Accord Canada-Ontario.
	Des structures locales de mise en œuvre du programme ont été établies dans plusieurs secteurs préoccupants. Ces structures sont dotées de mécanismes efficaces pour engager les citoyens et les groupes d'intérêts des collectivités dans la mise en œuvre de solutions à faibles coûts.	Un leadership fédéral est nécessaire pour s'assurer que les mesures qui dépassent le niveau de compétence et de ressources des collectivités locales sont prises.
	Les rapports d'étape produits en vertu de l'Accord Canada-Ontario résument les progrès des organismes fédéraux et provinciaux en ce qui a trait à la réalisation des objectifs établis dans l'Accord.	Bien que le gouvernement fédéral ait informé l'Ontario en termes généraux de l'Examen des programmes, il n'en a pas précisé au préalable les répercussions sur l'Accord. De même, il n'a pas expliqué clairement à la Commission mixte internationale, ni à la population ni au Parlement l'incidence des compressions budgétaires fédérales et provinciales sur l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Il n'y a pas eu de rapport public sur les dépenses du programme GL 2000. Aucun rapport d'étape n'a été publié pour informer le Parlement et la population des résultats obtenus au cours de la dernière année de l'Accord et du programme (1999-2000). Les gestionnaires n'ont pas engagé les parties intéressées dans un processus de consultation sur l'Accord Canada-Ontario dans son ensemble. Les rapports d'étape produits en vertu de l'Accord Canada-Ontario ne montrent pas l'incidence des efforts déployés par les gouvernements fédéral et provincial sur l'état de l'environnement des Grands Lacs.

Section 8

LA COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE : UN ORGANISME BINATIONAL DE PREMIÈRE IMPORTANCE

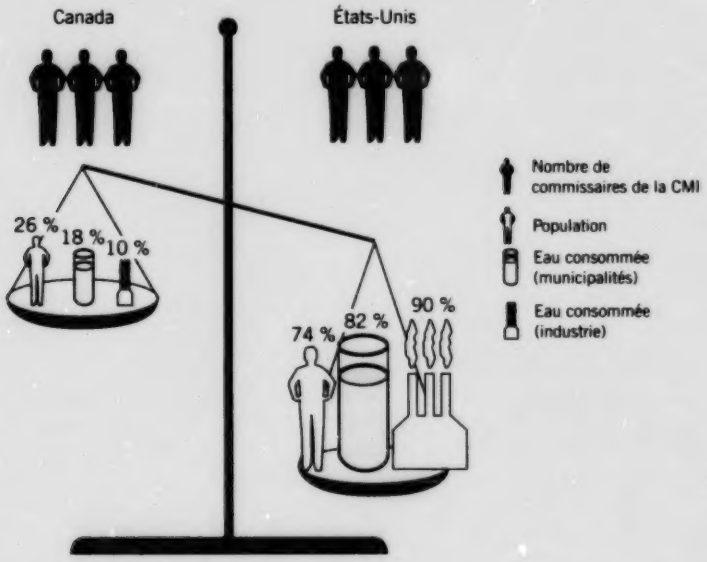
La Commission mixte internationale : un organisme binational de première importance

L'enjeu

8.1 Établie en vertu du Traité relatif aux eaux limitrophes conclu entre le Canada et les États-Unis en 1909, la Commission mixte internationale joue un rôle important dans la protection des eaux transfrontalières du bassin des Grands Lacs. Les trois quarts des habitants du bassin vivent aux États-Unis. Ils utilisent 82 p. 100 de l'eau prélevée dans les Grands Lacs à des fins domestiques et 90 p. 100 de l'eau prélevée à des fins industrielles.

8.2 La contribution des États-Unis est essentielle à la réussite des programmes de dépollution des Grands Lacs. La Commission mixte internationale veille à ce que les gouvernements des deux pays rendent des comptes sur les progrès réalisés par rapport aux engagements pris dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Il est dans l'intérêt du Canada de faire appel à la Commission et de s'assurer qu'elle puisse jouer son rôle (voir la pièce 8.1).

Pièce 8.1 La Commission mixte internationale : surveillance des Grands Lacs



Source : Site Web d'Environnement Canada

Le rôle du gouvernement fédéral

8.3 Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international est chargé d'administrer les relations du Canada avec la Commission et de veiller à ce que le Canada s'acquitte de ses obligations découlant du Traité relatif aux eaux limitrophes. Ce ministère partage la responsabilité du gouvernement fédéral concernant l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs avec les sept ministères qui participent au programme des Grands Lacs. Environnement Canada est responsable de ce programme.

8.4 Le programme des Grands Lacs sert à coordonner les efforts du gouvernement fédéral en vue de remplir ses engagements découlant de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et à mettre en œuvre les recommandations formulées par la Commission mixte internationale dans ses rapports biennaux.

Questions posées lors de la vérification

8.5 Le gouvernement fédéral respecte-t-il ses engagements envers la Commission mixte internationale conformément à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs?

- Fournit-il à la Commission, en temps opportun, l'information complète dont elle a besoin pour assumer ses responsabilités?
- Fournit-il à la Commission le soutien technique et scientifique et les fonds suffisants pour que celle-ci remplisse son mandat efficacement?

8.6 Le gouvernement fédéral coordonne-t-il les activités qu'il mène au sein de la Commission mixte internationale, de la Commission de coopération environnementale (créée en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain) et de la Commission des pêcheries des Grands Lacs?

8.7 Nous n'avons pas vérifié les travaux de la Commission mixte internationale. Nous avons examiné la relation du gouvernement fédéral avec celle-ci et le soutien qu'il apporte aux activités de la Commission destinées à protéger les eaux du bassin des Grands Lacs.

Le contexte

8.8 La Commission mixte internationale n'a pas de lien de dépendance envers les gouvernements du Canada et des États-Unis. Les six commissaires, trois de chaque pays, doivent exercer leurs fonctions de manière impartiale, dans l'intérêt mutuel des deux pays.

8.9 La Commission a deux grandes responsabilités. En tant qu'organisme quasi judiciaire, elle approuve les projets qui touchent les eaux limitrophes et, dans certains cas, les eaux transfrontalières. De plus, elle formule des recommandations non contraignantes sur les questions transfrontières que les deux pays lui demandent d'étudier (le processus de renvoi). Le rapport sur les utilisations de l'eau publié par la Commission en février 2000, dont il a été question précédemment dans ce chapitre, est une composante de la stratégie nationale du gouvernement fédéral sur les prélèvements massifs d'eau. La Commission mène d'autres travaux importants. Par exemple, en 1999, le Canada et les États-Unis ont convenu qu'elle étudierait les effets des fluctuations des niveaux d'eau du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent (voir l'étude de cas intitulée Incidence des fluctuations des niveaux d'eau).

Renseignements fournis à la Commission mixte internationale

8.10 En vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, la Commission surveille et évalue les progrès réalisés par rapport aux objectifs de cet accord. Ces responsabilités supplémentaires ont élargi considérablement le champ d'action de la Commission, qui est devenue le chien de garde des citoyens.

8.11 Aux termes de cet accord, le gouvernement fédéral doit présenter, des rapports tous les deux ans à la Commission et répondre à ses demandes de renseignements. Des fonctionnaires fédéraux participent aux réunions des conseils et aux réunions semestrielles de la Commission ainsi qu'aux activités de la Conférence sur l'état des écosystèmes lacustres (CEEL). La Commission utilise l'information fournie à ces occasions pour évaluer les progrès accomplis par les deux pays quant à leurs engagements découlant de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et pour produire des rapports tous les deux ans à ce sujet. Le gouvernement fédéral est tenu de répondre aux recommandations formulées par la Commission dans ses rapports biennaux.

Incidence des fluctuations des niveaux d'eau

En octobre 1999, la Commission mixte internationale a présenté aux gouvernements du Canada et des États-Unis un plan d'étude décrivant les travaux à effectuer pour examiner les niveaux d'eau et la régulation des débits dans le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent.

Ces questions retiennent de plus en plus l'attention du public depuis quelques années, en raison des records de bas niveaux d'eau du lac Ontario; les effets se font sentir dans le fleuve Saint-Laurent, en particulier dans le port de Montréal.

Les niveaux d'eau ont des effets sociaux, économiques et environnementaux, notamment sur la navigation commerciale et de plaisance, la production d'hydroélectricité, l'approvisionnement en eau des municipalités et les habitats des rives. Tous ces aspects touchent les gens qui vivent et travaillent le long des rives.

Selon la Commission, l'étude vise à déterminer s'il est possible de mieux répondre aux intérêts concernés et de protéger l'écosystème dans son ensemble d'une manière qui soit conforme aux exigences du Traité relatif aux eaux limitrophes.

8.12 **Le Canada n'a pas fourni suffisamment d'information à la Commission.** L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs énonce les exigences en matière de production de rapports pour chacune de ses 17 annexes. Le gouvernement du Canada a présenté ses deux premiers rapports d'activité en 1988 et 1990. Ces rapports décrivaient dans le détail les activités entreprises et les progrès accomplis au Canada. Ils portaient non seulement sur les annexes pour lesquelles ils étaient exigés, mais sur toutes les annexes de l'Accord.

8.13 Toutefois, depuis 1994, en guise de rapports à la Commission, le gouvernement fédéral lui présente les rapports ayant trait à l'Accord Canada-Ontario de 1994 sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Les quatre derniers rapports couvrent les annexes de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs de façon moins détaillée que les deux premiers. Ils n'ont pas fourni à la Commission suffisamment de renseignements pour lui

Renseignements fournis a la Commission mixte internationale

8.10 En vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, la Commission surveille et évalue les progrès réalisés par rapport aux objectifs de cet accord. Ces responsabilités supplémentaires ont élargi considérablement le champ d'action de la Commission, qui est devenue le chien de garde des citoyens.

8.11 Aux termes de cet accord, le gouvernement fédéral doit présenter des rapports tous les deux ans à la Commission et répondre à ses demandes de renseignements. Des fonctionnaires fédéraux participent aux réunions des conseils et aux réunions semestrielles de la Commission ainsi qu'aux activités de la Conférence sur l'état des écosystèmes lacustres (CEEL). La Commission utilise l'information fournie à ces occasions pour évaluer les progrès accomplis par les deux pays quant à leurs engagements découlant de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et pour produire des rapports tous les deux ans à ce sujet. Le gouvernement fédéral est tenu de répondre aux recommandations formulées par la Commission dans ses rapports biennaux.

Incidence des fluctuations des niveaux d'eau

En octobre 1999, la Commission mixte internationale a présenté aux gouvernements du Canada et des États-Unis un plan d'étude décrivant les travaux à effectuer pour examiner les niveaux d'eau et la régulation des débits dans le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent.

Ces questions retiennent de plus en plus l'attention du public depuis quelques années, en raison des records de bas niveaux d'eau du lac Ontario; les effets se font sentir dans le fleuve Saint-Laurent, en particulier dans le port de Montréal.

Les niveaux d'eau ont des effets sociaux, économiques et environnementaux, notamment sur la navigation commerciale et de plaisance, la production d'hydroélectricité, l'approvisionnement en eau des municipalités et les habitats des rives. Tous ces aspects touchent les gens qui vivent et travaillent le long des rives.

Selon la Commission, l'étude vise à déterminer s'il est possible de mieux répondre aux intérêts concernés et de protéger l'écosystème dans son ensemble d'une manière qui soit conforme aux exigences du Traité relatif aux eaux limitrophes.

8.12 **Le Canada n'a pas fourni suffisamment d'information à la Commission.** L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs énonce les exigences en matière de production de rapports pour chacune de ses 17 annexes. Le gouvernement du Canada a présenté ses deux premiers rapports d'activité en 1988 et 1990. Ces rapports décrivaient dans le détail les activités entreprises et les progrès accomplis au Canada. Ils portaient non seulement sur les annexes pour lesquelles ils étaient exigés, mais sur toutes les annexes de l'Accord.

8.13 Toutefois, depuis 1994, en guise de rapports à la Commission, le gouvernement fédéral lui présente les rapports ayant trait à l'Accord Canada-Ontario de 1994 sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Les quatre derniers rapports couvrent les annexes de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs de façon moins détaillée que les deux premiers. Ils n'ont pas fourni à la Commission suffisamment de renseignements pour lui

permettre d'évaluer les progrès réalisés au Canada concernant chaque annexe de l'Accord. Le rapport de situation de 1999 comprenait cependant une annexe qui indiquait les liens entre l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et les objectifs fixés dans l'Accord Canada-Ontario. Même avec cette table de renvois, qui est utile, il est difficile de savoir où le Canada a réalisé des progrès et quels objectifs ne sont pas encore atteints. Cette lacune empêche directement la Commission de remplir pleinement son mandat en matière d'évaluation.

8.14 Qui plus est, nous avons constaté que même les fonctionnaires des ministères participants ne savent pas exactement quelles activités sont en cours et dans quelle mesure le Canada s'acquitte de ses obligations découlant de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

8.15 La Commission a signalé le problème au gouvernement fédéral. Le rapport d'un examen du programme des Grands Lacs 2000 qu'a mené la direction d'Environnement Canada reconnaît qu'il faut améliorer les rapports faisant état des progrès réalisés pour que la Commission puisse mieux évaluer ce qui a été réalisé et ce qui reste à accomplir.

8.16 Retards dans les réponses aux demandes de renseignements. Dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, le gouvernement fédéral s'est engagé à répondre aux demandes de renseignements formulées directement par la Commission. Nous avons constaté que, la plupart du temps, le gouvernement mettait du temps à répondre à ces demandes; dans certains cas, il n'a pas répondu du tout. Ainsi, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a répondu rapidement à une question sur l'effet des réductions proposées des programmes de recherche fédéraux. En revanche, les gouvernements fédéral et provincial ont mis près de trois ans à répondre à une question semblable concernant les effets possibles des compressions budgétaires opérées par ces gouvernements sur leur capacité de remplir leurs obligations découlant de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (voir la pièce 8.2). De tels retards pourraient rendre la Commission moins apte à protéger l'intérêt public.

Soutien technique

8.17 Participation active de fonctionnaires fédéraux. Pour jouer son rôle quasi judiciaire et remplir sa fonction de renvoi, la Commission a besoin des connaissances techniques des fonctionnaires fédéraux. Ces fonctionnaires agissent en leur nom et selon leurs qualifications professionnelles et non comme les représentants de leur gouvernement. Il est important que ces derniers participent, pour plusieurs raisons. Premièrement, l'information et les connaissances techniques qu'ils fournissent permettent à la Commission de tenir compte adéquatement des préoccupations du Canada le long de la frontière. Deuxièmement, ces fonctionnaires bénéficient par le fait même des connaissances techniques et des capacités scientifiques des États-Unis. Troisièmement, les fonctionnaires fédéraux peuvent aider les ministères à former un consensus et à s'entendre à propos des recommandations de la Commission.

Pièce 8.2 Retards pour expliquer les effets des compressions budgétaires

Octobre 1996	La Commission mixte internationale a rencontré des représentants des gouvernements du Canada et de l'Ontario et leur a demandé quels seraient les effets des compressions budgétaires sur leur capacité de remplir leurs obligations découlant de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Elle n'a reçu aucune réponse.
Mars 1997	La Commission a répété sa demande aux deux gouvernements par lettre.
Octobre 1997	Lors d'une réunion semestrielle de la Commission, un fonctionnaire fédéral a affirmé que les renseignements demandés seraient fournis au cours de l'automne, mais cela ne s'est pas produit.
Juin 1998	Dans son neuvième rapport biennal, la Commission a rappelé aux gouvernements fédéral et provincial qu'elle n'avait pas reçu les renseignements dont elle avait besoin.
Août 1999	Les gouvernements fédéral et provincial ont informé la Commission par lettre qu'ils demeuraient déterminés à restaurer, à protéger et à préserver l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Ils indiquaient également dans cette lettre que, même si certains objectifs fixés dans l'Accord Canada-Ontario ne pourraient être atteints dans les délais prévus, la majorité des objectifs seraient atteints et d'importants progrès seraient réalisés à l'égard de l'atteinte d'autres objectifs.

8.18 Au fil des ans, des fonctionnaires d'Environnement Canada, de Pêches et Océans, de Transports Canada, de Santé Canada et d'autres ministères fédéraux ont participé activement aux travaux des conseils consultatifs, des conseils de contrôle et des équipes d'étude qui relèvent de la Commission.

8.19 **Une participation mise en péril.** L'Examen des programmes a entraîné d'importantes réductions dans les programmes des ministères et une perte de capacité scientifique et technique. De plus, dans le Budget de février 2000, on a annoncé une réduction considérable du financement du programme Grands Lacs 2020 par rapport aux demandes des gestionnaires du programme. Selon toute probabilité, cela restreindra l'appui que les ministères peuvent fournir à la Commission.

8.20 À notre avis, en réduisant sa participation aux travaux des conseils et des équipes des études liées au processus de renvoi, le gouvernement fédéral pourrait être moins apte à veiller à la protection des intérêts des Canadiens dans le bassin des Grands Lacs et à la gestion efficace de l'écosystème.

Prise en compte limitée des recommandations de la Commission

8.21 En vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, le gouvernement fédéral doit prendre en considération les recommandations de la Commission. Il doit répondre officiellement à chaque recommandation, mais il peut choisir les mesures à prendre, s'il y a lieu.

Pièce 8.2 **Retards pour expliquer les effets des compressions budgétaires**

Octobre 1996	La Commission mixte internationale a rencontré des représentants des gouvernements du Canada et de l'Ontario et leur a demandé quels seraient les effets des compressions budgétaires sur leur capacité de remplir leurs obligations découlant de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Elle n'a reçu aucune réponse.
Mars 1997	La Commission a répété sa demande aux deux gouvernements par lettre.
Octobre 1997	Lors d'une réunion semestrielle de la Commission, un fonctionnaire fédéral a affirmé que les renseignements demandés seraient fournis au cours de l'automne, mais cela ne s'est pas produit.
Juin 1998	Dans son neuvième rapport biennal, la Commission a rappelé aux gouvernements fédéral et provincial qu'elle n'avait pas reçu les renseignements dont elle avait besoin.
Août 1999	Les gouvernements fédéral et provincial ont informé la Commission par lettre qu'ils demeuraient déterminés à restaurer, à protéger et à préserver l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Ils indiquaient également dans cette lettre que, même si certains objectifs fixés dans l'Accord Canada-Ontario ne pourraient être atteints dans les délais prévus, la majorité des objectifs seraient atteints et d'importants progrès seraient réalisés à l'égard de l'atteinte d'autres objectifs.

8.18 Au fil des ans, des fonctionnaires d'Environnement Canada, de Pêches et Océans, de Transports Canada, de Santé Canada et d'autres ministères fédéraux ont participé activement aux travaux des conseils consultatifs, des conseils de contrôle et des équipes d'étude qui relèvent de la Commission.

8.19 **Une participation mise en péril.** L'Examen des programmes a entraîné d'importantes réductions dans les programmes des ministères et une perte de capacité scientifique et technique. De plus, dans le Budget de février 2000, on a annoncé une réduction considérable du financement du programme Grands Lacs 2020 par rapport aux demandes des gestionnaires du programme. Selon toute probabilité, cela restreindra l'appui que les ministères peuvent fournir à la Commission.

8.20 À notre avis, en réduisant sa participation aux travaux des conseils et des équipes des études liées au processus de renvoi, le gouvernement fédéral pourrait être moins apte à veiller à la protection des intérêts des Canadiens dans le bassin des Grands Lacs et à la gestion efficace de l'écosystème.

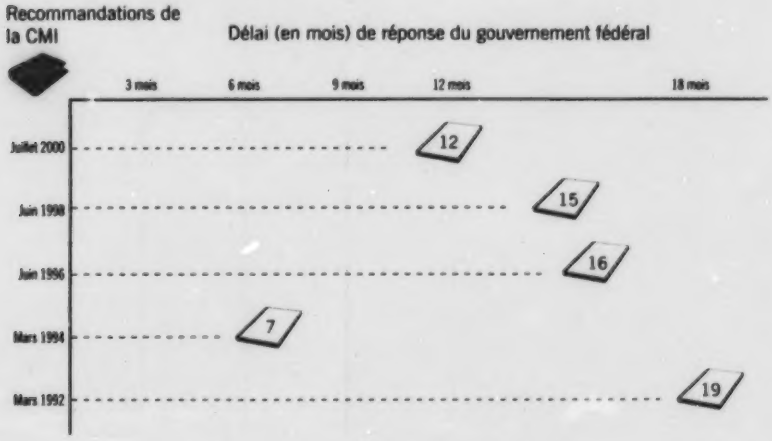
Prise en compte limitée des recommandations de la Commission

8.21 En vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, le gouvernement fédéral doit prendre en considération les recommandations de la Commission. Il doit répondre officiellement à chaque recommandation, mais il peut choisir les mesures à prendre, s'il y a lieu.

8.22 Nous avons constaté qu'Environnement Canada a consulté les organismes fédéraux et provinciaux appropriés au sujet des recommandations de la Commission. Toutefois, le gouvernement fédéral a souvent tardé à répondre aux recommandations (voir la pièce 8.3) et ses réponses n'étaient pas toujours complètes. Rien n'indique que les fonctionnaires fédéraux ont examiné les conséquences de l'acceptation des recommandations, qu'ils ont évalué les ressources nécessaires pour les mettre en œuvre ou qu'ils ont évalué les effets de ces recommandations sur les objectifs fixés par le gouvernement fédéral ou sur l'exécution de programmes fédéraux.

8.23 De plus, le gouvernement n'a pas établi de processus de suivi structuré pour s'assurer que les mesures indiquées dans ses réponses sont vraiment prises. En fait, le suivi se fait au cas par cas et c'est à la personne qui prépare la réponse qu'il revient d'agir.

Pièce 8.3 Retards dans les réponses du gouvernement fédéral aux recommandations de la Commission mixte internationale



8.24 Le fait que le gouvernement n'examine pas attentivement les recommandations de la Commission et n'en assure pas un suivi adéquat mine sa crédibilité et réduit la capacité de la Commission de remplir son mandat. Sans compter que, lorsque le gouvernement fédéral n'agit pas rapidement face aux menaces qui pèsent sur l'environnement ou qu'il tarde à répondre, cela pourrait se répercuter sur l'état des Grands Lacs.

8.25 Quatre des renvois à la Commission effectués depuis 1997 touchaient directement les programmes fédéraux relatifs aux Grands Lacs. Nous avons constaté que le gouvernement fédéral a accordé plus d'attention aux recommandations contenues dans les rapports produits par la Commission à la suite de ces renvois qu'à celles de ses rapports biennaux. Nous avons quand même décelé des lacunes semblables dans ce cas aussi : retards et absence de suivi des mesures prises par le gouvernement fédéral.

Financement de la Commission mixte internationale

8.26 **Retards et incertitude.** Le gouvernement du Canada et celui des États-Unis se partagent le financement de la Commission. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international est chargé de trouver les fonds nécessaires au financement par le Canada des études faisant suite aux renvois, mais il n'a pas établi de procédure pour ce faire. Les fonds ont été consentis au cas par cas, par le Conseil du Trésor ou à partir des budgets courants des ministères fédéraux en cause. Ces ministères ont payé une partie des coûts d'exécution des études sous la forme de services professionnels ou d'un appui non financier, comme la fourniture de locaux à bureaux.

8.27 L'Examen des programmes et les compressions budgétaires menées dans les ministères fédéraux ont réduit leur capacité de financer les études découlant des renvois. Les fonctionnaires fédéraux, y compris les gestionnaires supérieurs, doivent chercher des fonds chaque fois qu'un renvoi est approuvé — souvent même après que le renvoi à la Commission est effectué. Il n'y a pas de planification. Les retards entraînent des complications pour la section canadienne de la Commission, surtout si les États-Unis ont consenti des fonds et que la section américaine a commencé sa partie de l'étude en question.

8.28 L'augmentation du nombre et de l'importance des renvois à la Commission par le gouvernement du Canada et celui des États-Unis, depuis 1997, semble indiquer que le gouvernement fédéral renouvelle son engagement et fait appel à la Commission plus souvent. Au cours des cinq prochaines années, en plus de l'étude de 12 millions de dollars sur les niveaux d'eau, les gouvernements des deux pays devraient effectuer sept nouveaux renvois à la Commission, ce qui représente un coût total d'environ 9 millions de dollars. Toutefois, l'approche au cas par cas pour le financement des études faisant suite aux renvois menace la capacité du Canada de défendre ses droits et de remplir ses obligations découlant du Traité relatif aux eaux limitrophes.

Assurer la cohérence de l'approche fédérale

8.29 Outre la Commission mixte internationale, il existe deux importantes institutions internationales dont le mandat touche les Grands Lacs, soit la Commission des pêcheries des Grands Lacs et la Commission de coopération environnementale.

8.30 La Commission de coopération environnementale (créée en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain) a le pouvoir de s'occuper des questions transfrontalières et frontalières. Il y a donc possibilité de chevauchement entre ses activités et celles de la Commission mixte internationale. Ainsi, les deux organismes s'occupent activement du contrôle des substances chimiques toxiques. La Commission mixte internationale a porté plusieurs fois la question du chevauchement à l'attention de fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et d'Environnement Canada. Les auteurs de l'examen, qui a duré quatre ans, de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine

de l'environnement, ont également signalé la situation au gouvernement fédéral en juin 1998.

8.31 Nous avons constaté que la coopération entre les deux commissions s'est limitée à certaines activités, par exemple des discussions entre membres du personnel et des travaux communs relatifs à des problèmes de qualité de l'air. Le gouvernement fédéral n'a pas favorisé une collaboration systématique quant aux activités scientifiques et techniques, notamment la collecte de données et les inventaires, activités qui pourraient bénéficier aux deux commissions.

8.32 La Commission mixte internationale et la Commission des pêcheries des Grands Lacs ont collaboré au sujet des espèces envahissantes et partagent de l'information régulièrement. Il n'existe cependant pas de mécanisme établi leur permettant de s'attaquer aux problèmes d'intérêt commun à l'une et à l'autre.

Conclusion

8.33 Le gouvernement fédéral n'a pas fourni à la Commission mixte internationale suffisamment d'information pour que celle-ci puisse évaluer correctement les progrès réalisés par le Canada en ce qui a trait à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Il a tardé à répondre aux demandes de renseignements de la Commission ainsi qu'à ses recommandations. Le gouvernement fédéral n'effectue pas de suivi structuré qui lui permettrait de s'assurer que les mesures indiquées dans ses réponses aux recommandations de la Commission seront prises.

8.34 Au fil des ans, les fonctionnaires fédéraux ont fourni un soutien en matière de connaissances techniques aux conseils et aux équipes d'étude de la Commission. Toutefois, la réduction de la capacité scientifique et technique résultant des compressions budgétaires risque de changer les choses. En outre, le gouvernement a reporté le paiement de sa part du financement des études qui découlent des renvois à la Commission.

Nos recommandations

8.35 Nos constatations montrent que le gouvernement fédéral doit mieux renseigner, et dans de meilleurs délais, la Commission mixte internationale, donner suite aux recommandations de celle-ci et mobiliser les ressources nécessaires.

8.36 Le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, avec l'appui d'Environnement Canada et de tous les autres ministères fédéraux qui participent au programme des Grands Lacs ainsi que d'autres partenaires le cas échéant, devrait faire un examen complet des progrès accomplis par le Canada quant à l'application de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, et en faire rapport à la Commission mixte internationale conformément à cet accord.

8.37 Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait établir un processus officiel pour faire en sorte que les recommandations de la Commission mixte internationale soient prises en considération et fassent l'objet d'un suivi systématique.

8.38 Avant d'effectuer un renvoi à la Commission mixte internationale pour l'examen d'une question, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait s'assurer que le gouvernement fédéral peut dégager les fonds nécessaires sans tarder.

(Les réponses des ministères se trouvent dans le sommaire.)

Objectifs de la vérification et principales constatations

Le gouvernement fédéral a-t-il respecté ses engagements?	Engagements	Résultats
	Fournir des données et d'autres renseignements à la Commission mixte internationale (CMI) en lui présentant des rapports qui font état des progrès réalisés et en répondant à ses demandes de renseignements.	Dans ses derniers rapports d'activité, le gouvernement fédéral n'a pas fourni à la CMI suffisamment d'information pour que celle-ci puisse évaluer les progrès réalisés par le Canada en ce qui a trait à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Le gouvernement a tardé à répondre à des demandes de renseignements de la CMI.
	Fournir un soutien technique et scientifique par l'intermédiaire de représentants au sein des conseils consultatifs et des conseils de contrôle de la CMI.	Des fonctionnaires fédéraux ont participé activement aux travaux des conseils de la CMI ces dernières années, mais la réduction des ressources et de la capacité scientifique risque de changer les choses.
	Consulter au sujet des recommandations contenues dans les rapports de la CMI et envisager de prendre les mesures nécessaires.	Le gouvernement n'a pas complètement pris en considération les recommandations de la CMI. Les fonctionnaires fédéraux compétents ont été consultés au sujet des recommandations, mais le gouvernement fédéral a souvent tardé à répondre et n'a pas toujours fourni des réponses détaillées. Aucun processus de suivi ne permettait de s'assurer que les mesures proposées dans les réponses étaient prises.
	Assurer un financement à la CMI pour qu'elle s'acquitte efficacement de ses responsabilités.	Le financement des activités faisant suite aux renvois à la CMI a été lent et marqué par l'incertitude.

8.38 Avant d'effectuer un renvoi à la Commission mixte internationale pour l'examen d'une question, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait s'assurer que le gouvernement fédéral peut dégager les fonds nécessaires sans tarder.

(Les réponses des ministères se trouvent dans le sommaire.)

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	**Engagements**	**Résultats**
	Fournir des données et d'autres renseignements à la Commission mixte internationale (CMI) en lui présentant des rapports qui font état des progrès réalisés et en répondant à ses demandes de renseignements.	Dans ses derniers rapports d'activité, le gouvernement fédéral n'a pas fourni à la CMI suffisamment d'information pour que celle-ci puisse évaluer les progrès réalisés par le Canada en ce qui a trait à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Le gouvernement a tardé à répondre à des demandes de renseignements de la CMI.
	Fournir un soutien technique et scientifique par l'intermédiaire de représentants au sein des conseils consultatifs et des conseils de contrôle de la CMI.	Des fonctionnaires fédéraux ont participé activement aux travaux des conseils de la CMI ces dernières années, mais la réduction des ressources et de la capacité scientifique risque de changer les choses.
	Consulter au sujet des recommandations contenues dans les rapports de la CMI et envisager de prendre les mesures nécessaires.	Le gouvernement n'a pas complètement pris en considération les recommandations de la CMI. Les fonctionnaires fédéraux compétents ont été consultés au sujet des recommandations, mais le gouvernement fédéral a souvent tardé à répondre et n'a pas toujours fourni des réponses détaillées. Aucun processus de suivi ne permettait de s'assurer que les mesures proposées dans les réponses étaient prises.
	Assurer un financement à la CMI pour qu'elle s'acquitte efficacement de ses responsabilités.	Le financement des activités faisant suite aux renvois à la CMI a été lent et marqué par l'incertitude.

Évaluer le rendement du gouvernement

❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	Forces	Faiblesses
	Des membres du personnel de la CMI et de la Commission de coopération environnementale (CCE) ont tenu des discussions et collaboré au sujet de la qualité de l'air.	Il n'y a pas de collaboration systématique entre la CMI et la CCE pour ce qui est des activités scientifiques et techniques qui pourraient bénéficier aux deux organismes.
	La CMI et la Commission des pêcheries des Grands Lacs (CPGL) ont collaboré au sujet des espèces envahissantes. Il y a un bon échange d'information entre les deux organismes.	Il n'existe pas de mécanisme établi permettant à la CMI et à la CPGL de s'attaquer ensemble aux problèmes d'intérêt commun.

Section 9

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Section 9

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Une odyssée qui remonte loin dans le temps

9.1 Planifier et assurer le développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent représentent un défi formidable pour les gouvernements du Canada. Les lacs et le fleuve sont immenses; ils s'étendent sur des milliers de kilomètres et englobent des centaines de localités. Les lois et les champs de compétence constituent un système juridictionnel complexe en raison des nombreux intervenants en cause : deux gouvernements fédéraux, plusieurs provinces et États, des organismes internationaux et régionaux et des municipalités. Enfin, la diversité des problèmes et des menaces qui pèsent sur le bassin est consternante, tout autant que le besoin d'élaborer et d'harmoniser les politiques et les programmes d'intervention est pressant.

9.2 Le gouvernement fédéral met en œuvre depuis longtemps des programmes environnementaux dans le bassin. Depuis des décennies, l'état du bassin et le rendement des gouvernements font l'objet d'études et de débats en profondeur, en particulier pour ce qui concerne les Grands Lacs. Diverses parties intéressées, y compris des institutions internationales, des universitaires, des scientifiques, des représentants de l'industrie, des environnementalistes, des syndicats et les Premières nations, ont produit des centaines de rapports et formulé des centaines de recommandations.

9.3 Ces parties intéressées ont à maintes reprises réclamé plus de leadership et davantage de mesures et de progrès pour ce qui est de contrôler le rejet de substances toxiques et d'autres sources de pollution, de traiter les sédiments contaminés, de cartographier les eaux souterraines, de protéger les habitats et de maintenir la biodiversité, d'aménager le territoire, de contrôler l'étalement urbain et, enfin, de prévenir l'introduction des espèces envahissantes.

9.4 Nous avons aussi effectué un certain nombre de vérifications et d'études se rapportant au développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. À l'annexe A, on trouve une description sommaire de ces travaux ainsi que de certaines constatations qui en ressortent.

9.5 Dans notre vérification, nous avons voulu constater comment le gouvernement fédéral a géré les importantes menaces à l'environnement du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Nous avons appris que ce cheminement ne se résume pas à un récit, mais qu'il est composé de nombreux récits, dont certains s'étendent sur des générations. La richesse et la diversité des récits n'ont d'égales que la richesse et la diversité du bassin. Ils se déroulent dans des salles communautaires et des sous-sols d'églises, des salles de conférences d'entreprises et des ateliers d'usines, dans des fermes et sur des bateaux de pêche, dans des parcs nationaux et des paysages naturels, dans des laboratoires et à bord de navires de recherche, dans les capitales

d'États et de provinces et autour de la table à laquelle se réunit le Cabinet fédéral. Des gens pour qui la sauvegarde de nos lacs, de nos rivières, de l'air et de la terre est importante participent à chacun de ces récits.

9.6 Que conclure de tous ces récits? Quels progrès ont été réalisés? Quel est l'état actuel du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent? Quel rôle le gouvernement fédéral joue-t-il dans la protection et la sauvegarde de cet écosystème essentiel, et comment s'acquitte-t-il de ce rôle? Comment peut-il faire progresser encore davantage le développement durable du bassin pour les générations à venir? Les réponses à ces questions sont multiples et complexes. Nous traitons bon nombre de ces questions plus en détail dans les sections précédentes du présent chapitre. Cette section a pour objet de résumer nos principales constatations, de faire ressortir les tendances communes et de signaler au Parlement les questions qui ont, à notre avis, une importance particulière.

Des réalisations remarquables à ce jour

9.7 D'un point de vue historique, des réalisations remarquables ont eu lieu dans le bassin, et celui-ci a été à l'origine d'un grand nombre d'innovations. Nous avons souligné plusieurs points forts de l'activité fédérale et des domaines qui se distinguent par les progrès qui ont été réalisés :

- Une infrastructure complexe d'institutions, de lois, de politiques et de programmes a été mise en place.
- Des accords ont été négociés, des partenariats ont été noués et des collectivités ont été mobilisées.
- Nous comprenons mieux, d'un point de vue scientifique, les menaces qui pèsent sur le bassin et les écosystèmes en général.
- Les quantités de certains contaminants chimiques et biologiques rejetés dans l'air, dans l'eau et sur terre ont été réduites.
- Le lac Érié, considéré autrefois comme une zone morte, a été réanimé.
- Certaines espèces en péril et certaines populations de poissons sont en voie de se rétablir.
- Quelques milieux humides et paysages ont été restaurés et protégés.
- L'érosion du sol a ralenti, grâce, en partie, à l'adoption généralisée de méthodes de conservation du sol.
- Les volumes d'ingrédient actif des pesticides ont diminué, notamment en Ontario.

Plusieurs personnes participent aux activités de protection du bassin.

9.8 Bien qu'il soit difficile de cerner précisément la contribution du gouvernement fédéral à ces progrès, il faut reconnaître son influence positive. Fonctionnaires, scientifiques et autres ont fait preuve d'un leadership et d'un dévouement peu communs. Dans certains cas, l'apport du fédéral peut être observé directement : élaboration de politiques, négociation d'accords, financement de projets, aide apportée à des collectivités. Dans d'autres, il est moins évident, notamment en raison de l'intervention de nombreux organismes et de nombreuses personnes.

L'état du bassin

Les lacs et les rivières se détériorent

9.9 Quel est l'état actuel du bassin? Il y a de nombreux points de vue. En rétrospective, les Grands Lacs et le Saint-Laurent montrent des améliorations marquées et, d'une certaine façon, leur eau est plus propre qu'elle ne l'a jamais été. Comparativement à d'autres cours d'eau internationaux, l'état du bassin est satisfaisant selon bon nombre de gens.

9.10 Mais les données scientifiques les plus probantes à l'heure actuelle indiquent que le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent subit des pressions énormes et croissantes et qu'il se modifie de façon radicale sans que l'on ne comprenne pleinement ce qui se produit. Le bassin s'améliore à certains égards, mais, visiblement il y a aussi détérioration dans certains cas. Comme on l'indique à la section 2, les gouvernements et les scientifiques estiment l'état global des lacs et du fleuve comme étant « mixte » ou « mixte en voie de détérioration ».

Le rôle et le rendement du gouvernement fédéral : principales constatations et préoccupations

9.11 Le présent chapitre a fait état en détail du rôle et du rendement du gouvernement fédéral. Chaque section présente un résumé des objectifs et des constatations de notre vérification, dans un tableau qui indique en outre dans quelle mesure le gouvernement est parvenu à respecter ses engagements. Nous y relevons aussi les forces et les faiblesses de ses pratiques de gestion et des structures de régie (gouvernance). La pièce 9.1 résume, d'un point de vue plus général, les faiblesses de la stratégie du gouvernement de même que ses forces qui confèrent à ce dernier des assises solides pour ses efforts à venir.

9.12 Le passé a engendré bon nombre de défis, mais ceux que réserve l'avenir seront encore plus imposants. Jusqu'ici, il s'agissait de naviguer en eaux relativement calmes, mais très bientôt il faudra franchir des eaux tumultueuses. Cela dit, on trouvera ci-après nos grandes préoccupations à cet égard.

Des questions importantes sont négligées

9.13 De façon générale, le gouvernement fédéral connaît les menaces actuelles et futures qui pèsent sur le bassin. Au fil du temps, il y a réagi en prenant des centaines d'engagements sous diverses formes, auprès de la population. Certains sont fondés sur des accords internationaux ou des lois fédérales ou énoncés dans des politiques gouvernementales. D'autres proviennent de stratégies ministérielles de développement durable, de discours de ministres ou de la réponse donnée par le gouvernement à divers rapports. Pour chaque domaine d'intérêt et chaque question que nous avons

Pièce 9.1 **Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes**

Activités	Forces	Faiblesses
Planifier	Il a acquis une bonne connaissance des nombreuses menaces qui pèsent sur le bassin.	Nombre d'engagements et de priorités à l'égard des principales menaces à la durabilité du bassin sont formulés en des termes vagues et généraux, et les résultats sont difficiles à mesurer.
	Il a élaboré des plans et déterminé les priorités pour bon nombre de questions.	Plusieurs des effets souhaités à long terme pour le bassin n'ont pas été déterminés et les plans connexes n'ont pas été élaborés.
		Le financement diminue, il est instable et n'est pas suffisant pour permettre de respecter tous les engagements.
Utiliser des outils	Il a conçu et mis en œuvre une gamme d'outils en vue de régler des questions particulières touchant le bassin.	Seulement certains des outils du gouvernement fédéral sont utilisés.
		Le gouvernement n'a pas évalué si les outils qu'il utilise sont suffisants pour permettre de gérer les menaces qui pèsent sur le bassin.
		On n'a pas élaboré une approche cohérente et concertée à l'échelle du bassin pour régler les questions qui touchent le bassin.
		Les activités scientifiques du gouvernement fédéral sont affaiblies. Il existe des lacunes importantes en matière de connaissances scientifiques nécessaires pour comprendre et gérer les menaces qui pèsent sur le bassin.
Collaborer avec d'autres	Il a établi des partenariats efficaces à l'échelle locale, provinciale, fédérale et internationale.	Les rôles et les responsabilités, à savoir qui est responsable de quoi, ne sont souvent pas clairs.
	Il a suscité la participation de citoyens de la région.	Les mécanismes de responsabilisation des partenaires pour faire en sorte que les objectifs fédéraux se concrétisent, sont faibles.
Obtenir des résultats	Il a réalisé des gains à l'égard de plusieurs enjeux.	Bon nombre des principaux engagements n'ont pas été respectés; bien des initiatives centrales n'ont pas été menées à terme; les ministères dispersent leurs efforts.
Surveiller et faire rapport	Il a recueilli et diffusé de l'information sur divers sujets.	Les données recueillies pour comprendre la nature et les tendances des principales menaces qui pèsent sur le bassin sont insuffisantes et incohérentes.
	Il a élaboré des indicateurs environnementaux.	Il n'y a pas de coordination en ce qui concerne la définition d'indicateurs de l'état des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent.
	Il a élaboré des indicateurs pour mesurer le rendement.	On n'a pas analysé ni démontré de quelle façon les activités du gouvernement fédéral ont contribué à améliorer la durabilité du bassin.
		L'information communiquée au Parlement et aux autres parties n'indique pas clairement les progrès réalisés par le gouvernement fédéral.

examinés, nous avons voulu vérifier si le gouvernement donnait suite à ses déclarations, s'il tenait ses engagements auprès des Canadiens.

9.14 La position du gouvernement n'est pas toujours évidente. Dans l'ensemble, nous sommes gravement préoccupés par le manque de transparence et de clarté des engagements et des priorités du gouvernement. De nombreux engagements sont formulés en des termes vagues et généraux

Pièce 9.1 Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes

Activités	Forces	Faiblesses
Planifier	Il a acquis une bonne connaissance des nombreuses menaces qui pèsent sur le bassin. Il a élaboré des plans et déterminé les priorités pour bon nombre de questions.	Nombre d'engagements et de priorités à l'égard des principales menaces à la durabilité du bassin sont formulés en des termes vagues et généraux, et les résultats sont difficiles à mesurer. Plusieurs des effets souhaités à long terme pour le bassin n'ont pas été déterminés et les plans connexes n'ont pas été élaborés. Le financement diminue, il est instable et n'est pas suffisant pour permettre de respecter tous les engagements.
Utiliser des outils	Il a conçu et mis en œuvre une gamme d'outils en vue de régler des questions particulières touchant le bassin.	Seulement certains des outils du gouvernement fédéral sont utilisés. Le gouvernement n'a pas évalué si les outils qu'il utilise sont suffisants pour permettre de gérer les menaces qui pèsent sur le bassin. On n'a pas élaboré une approche cohérente et concertée à l'échelle du bassin pour régler les questions qui touchent le bassin. Les activités scientifiques du gouvernement fédéral sont affaiblies. Il existe des lacunes importantes en matière de connaissances scientifiques nécessaires pour comprendre et gérer les menaces qui pèsent sur le bassin.
Collaborer avec d'autres	Il a établi des partenariats efficaces à l'échelle locale, provinciale, fédérale et internationale. Il a suscité la participation de citoyens de la région.	Les rôles et les responsabilités, à savoir qui est responsable de quoi, ne sont souvent pas clairs. Les mécanismes de responsabilisation des partenaires pour faire en sorte que les objectifs fédéraux se concrétisent, sont faibles.
Obtenir des résultats	Il a réalisé des gains à l'égard de plusieurs enjeux.	Bon nombre des principaux engagements n'ont pas été respectés; bien des initiatives centrales n'ont pas été menées à terme; les ministères dispersent leurs efforts.
Surveiller et faire rapport	Il a recueilli et diffusé de l'information sur divers sujets. Il a élaboré des indicateurs environnementaux. Il a élaboré des indicateurs pour mesurer le rendement.	Les données recueillies pour comprendre la nature et les tendances des principales menaces qui pèsent sur le bassin sont insuffisantes et incohérentes. Il n'y a pas de coordination en ce qui concerne la définition d'indicateurs de l'état des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. On n'a pas analysé ni démontré de quelle façon les activités du gouvernement fédéral ont contribué à améliorer la durabilité du bassin. L'information communiquée au Parlement et aux autres parties n'indique pas clairement les progrès réalisés par le gouvernement fédéral.

examinés, nous avons voulu vérifier si le gouvernement donnait suite à ses déclarations, s'il tenait ses engagements auprès des Canadiens.

9.14 La position du gouvernement n'est pas toujours évidente. Dans l'ensemble, nous sommes gravement préoccupés par le manque de transparence et de clarté des engagements et des priorités du gouvernement. De nombreux engagements sont formulés en des termes vagues et généraux

qui ne peuvent être mesurés. Par exemple, dans l'Accord national pour la protection des espèces en péril, le gouvernement s'engage à mettre en œuvre des plans de rétablissement « en temps opportun ». D'autres engagements sont périmés; bien qu'ils existent toujours sur papier, dans la pratique ils ont été abandonnés depuis longtemps. Ainsi, Environnement Canada et d'autres ministères considèrent que plusieurs des annexes de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs ne sont plus pertinentes.

9.15 Des engagements qui ne sont pas respectés; des politiques qui ne sont pas mises en œuvre. Les résultats de notre vérification indiquent que tantôt le gouvernement fédéral a respecté ses engagements, tantôt il ne les a pas tenus. De nombreux engagements d'importance sont restés sans suite. À plusieurs égards, les progrès sont marqués par la lenteur. Dans certains cas, l'absence de progrès est largement connue, le gouvernement en ayant lui-même fait état. Des exemples frappants d'engagements de cette catégorie concernent, entre autres, le rétablissement de secteurs préoccupants, l'élaboration de plans d'aménagement panlacustre, la gestion des habitats du poisson, l'exécution d'études sur la santé humaine et l'adoption d'une loi fédérale sur les espèces en péril. Bien des initiatives centrales ont été lancées mais n'ont pas été achevées : l'Accord Canada-Ontario; l'accord fédéral-provincial sur les prélèvements massifs d'eau; le renouvellement de l'habitat du poisson. Face à des priorités multiples et à un financement grandement réduit, les ministères mettent un frein à leurs activités.

9.16 Des priorités trop nombreuses compte tenu des ressources. Les conséquences d'un financement en diminution et instable nous sautent aux yeux (voir « Dépenses du gouvernement fédéral dans le bassin »). Comme nous le précisons dans nos observations sur le programme Saint-Laurent Vision 2000 (section 7.2) et le programme Grands Lacs 2000 (section 7.3), les ministères ont eu du mal à remplir leurs obligations à cause des compressions budgétaires. Cela est particulièrement vrai du programme Grands Lacs 2000 : une grande partie du financement promis n'a jamais été reçue et les budgets ont été sabrés. Le plan d'aménagement soigneusement préparé s'est désagrégé, à mesure que les ministères se retiraient tout simplement du programme. Le programme Saint-Laurent Vision 2000 a également subi des compressions, bien que moins importantes par rapport au programme Grands Lacs 2000.

9.17 Les compressions budgétaires fédérales ont également touché des programmes autres que ceux qui concernaient l'écosystème. Pour cette raison, les bases de données fédérales sur les sols, par exemple, ne sont plus à jour. La recherche scientifique effectuée ne suffit plus à l'accomplissement du mandat fédéral concernant les pêches en eau douce. Les réserves nationales de faune, qui appartiennent au gouvernement fédéral, sont menacées par l'insuffisance des budgets d'entretien. Il reste à déterminer si le financement nouveau alloué à la protection des espèces en péril est suffisant pour que le gouvernement puisse entreprendre le travail prévu.

9.18 Même si le gouvernement fédéral a bien réussi son programme de réduction du déficit, notre vérification a révélé de nombreux écarts

Dépenses du gouvernement fédéral dans le bassin

- Pourcentage de réduction du financement que Pêches et Océans consacre aux activités scientifiques dans les Grands Lacs, depuis 1993 : **30 %**
- Réduction (en pourcentage) du personnel fédéral en sciences des sols en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique : **88 %**
- Nombre d'experts en eau douce au sein des bureaux de Pêches et Océans situés au Québec : **0**

  Nombre nécessaire pour le travail qui doit être accompli : **14**
- Pourcentage des engagements financiers destinés à la phase II du programme Saint-Laurent Vision 2000 qui a été reçu par les ministères en cause : **84 %**
- Pourcentage des fonds annoncés par le ministre de l'Environnement pour le programme Grands Lacs 2000 que les ministères ont reçu : **12 %**
- Baisse (en pourcentage) des fonds fédéraux consacrés à la réduction des effets néfastes de l'agriculture sur l'environnement, de 1993-1994 à 1997-1998 : **75 %**
- Budget total de fonctionnement et d'entretien de 1999-2000 des 56 réserves nationales de faune et refuges d'oiseaux migrateurs situés en Ontario et au Québec : **185 000 $**

importants entre les engagements qu'il avait pris et les ressources qu'il consacrait à leur réalisation. Il est évident que l'ampleur des engagements fédéraux dépasse les ressources disponibles. Il faut donc rajuster soit les uns soit les autres.

9.19 Mais un financement réduit n'est pas la seule raison qui explique pourquoi le gouvernement manque à ses principaux engagements. L'exercice restreint des pouvoirs fédéraux, des fonctions élémentaires de gestion et de reddition de comptes qui laissent à désirer et la dynamique des relations fédérales-provinciales en sont d'autres raisons. Le rôle de chaque ministère concerné par la Politique fédérale relative aux eaux de 1987 n'a jamais été établi. Des tentatives récentes visant à élaborer une nouvelle stratégie fédérale de protection des eaux douces ont échoué à cause d'un manque de direction. Pêches et Océans a été incapable de préciser son rôle de gestion des pêches en eau douce.

9.20 **Les rapports présentés au Parlement et à d'autres.** Notre vérification a permis de relever de nombreux cas de rapports incomplets présentés à la population, à certains organismes internationaux (p. ex., la Commission mixte internationale) et aux parlementaires. Il faut apporter des améliorations importantes à plusieurs facettes de l'information communiquée, notamment à l'égard des aspects suivants : les crédits budgétaires et les dépenses; les progrès réalisés par rapport aux engagements précis; l'état du bassin. À ce propos, un système intégré de présentation de cette information pourrait se révéler avantageux.

Dépenses du gouvernement fédéral dans le bassin

- Pourcentage de réduction du financement que Pêches et Océans consacre aux activités scientifiques dans les Grands Lacs, depuis 1993 : **30 %**
- Réduction (en pourcentage) du personnel fédéral en sciences des sols en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique : **88 %**
- Nombre d'experts en eau douce au sein des bureaux de Pêches et Océans situés au Québec : **0**

  Nombre nécessaire pour le travail qui doit être accompli : **14**
- Pourcentage des engagements financiers destinés à la phase II du programme Saint-Laurent Vision 2000 qui a été reçu par les ministères en cause : **84 %**
- Pourcentage des fonds annoncés par le ministre de l'Environnement pour le programme Grands Lacs 2000 que les ministères ont reçu : **12 %**
- Baisse (en pourcentage) des fonds fédéraux consacrés à la réduction des effets néfastes de l'agriculture sur l'environnement, de 1993-1994 à 1997-1998 : **75 %**
- Budget total de fonctionnement et d'entretien de 1999-2000 des 56 réserves nationales de faune et refuges d'oiseaux migrateurs situés en Ontario et au Québec : **185 000 $**

importants entre les engagements qu'il avait pris et les ressources qu'il consacrait à leur réalisation. Il est évident que l'ampleur des engagements fédéraux dépasse les ressources disponibles. Il faut donc rajuster soit les uns soit les autres.

9.19 Mais un financement réduit n'est pas la seule raison qui explique pourquoi le gouvernement manque à ses principaux engagements. L'exercice restreint des pouvoirs fédéraux, des fonctions élémentaires de gestion et de reddition de comptes qui laissent à désirer et la dynamique des relations fédérales-provinciales en sont d'autres raisons. Le rôle de chaque ministère concerné par la Politique fédérale relative aux eaux de 1987 n'a jamais été établi. Des tentatives récentes visant à élaborer une nouvelle stratégie fédérale de protection des eaux douces ont échoué à cause d'un manque de direction. Pêches et Océans a été incapable de préciser son rôle de gestion des pêches en eau douce.

9.20 **Les rapports présentés au Parlement et à d'autres.** Notre vérification a permis de relever de nombreux cas de rapports incomplets présentés à la population, à certains organismes internationaux (p. ex., la Commission mixte internationale) et aux parlementaires. Il faut apporter des améliorations importantes à plusieurs facettes de l'information communiquée, notamment à l'égard des aspects suivants : les crédits budgétaires et les dépenses; les progrès réalisés par rapport aux engagements précis; l'état du bassin. À ce propos, un système intégré de présentation de cette information pourrait se révéler avantageux.

Absence de stratégies fédérales relatives aux enjeux clés

9.21 De nombreuses menaces auxquelles le bassin est exposé à l'heure actuelle existent depuis des décennies, et bien des pressions dont il est l'objet ne disparaîtront pas; les gens exigent beaucoup de l'environnement. L'expérience nous montre qu'il ne faut jamais cesser d'être vigilants; il faut en outre une vision à long terme, des interventions soutenues, de la recherche et une surveillance, ainsi qu'un financement stable à la mesure des engagements. Les programmes fédéraux présentent peu de ces aspects.

9.22 Nous avons constaté plutôt une approche à court terme à l'égard de la plupart des enjeux. Le gouvernement procède par étapes pour montrer qu'il marque des progrès : un peu plus de recherches, une nouvelle étude, un nouveau règlement, un autre plan de rétablissement des espèces. Ces mesures sont nécessaires, mais elles font que la population a du mal à saisir l'orientation prise, le but visé. Il n'existe pas de vision à long terme à l'égard de nombreux enjeux dans bien des programmes que nous avons examinés : assainissement des sédiments contaminés, radiation de secteurs préoccupants, gestion de l'exportation des eaux, mesures préventives contre les espèces envahissantes, gestion de l'élevage intensif. Par exemple, Agriculture et Agroalimentaire Canada est engagé envers l'agriculture durable, un objectif noble quoique défini en des termes généraux. Son plan d'action en la matière présente toutefois des lacunes fondamentales.

9.23 Nous ne prétendons pas que le gouvernement puisse concevoir une solution universelle qui mettra fin à tout besoin d'intervention. Certains problèmes ne se prêtent pas à une telle solution. Toutefois, nous sommes d'avis qu'il est nécessaire d'élaborer un plan à long terme qui respecte la capacité de l'écosystème et qui, en même temps, réponde à une certaine vision et prévoie des mesures concrètes, une définition claire des rôles, l'affectation des ressources à une fin particulière et des démarches de suivi. À l'heure actuelle, même si l'engagement du gouvernement fédéral envers une activité ou un résultat particulier est clair, il arrive que son rôle à long terme et celui des partenaires avec lesquels il assure la gestion du dossier ne le soient pas.

9.24 **Une perspective à l'échelle du bassin.** Les Grands Lacs et le Saint-Laurent forment un seul bassin hydrographique dont les limites naturelles échappent aux distinctions politiques. Le gouvernement fédéral occupe une place qui le rend particulièrement apte à constater les risques globaux et à décider des priorités ayant trait au bassin dans son ensemble, mais il ne le fait pas. Aucun organe fédéral n'énonce un point de vue concerté et cohérent sur les enjeux clés qui concernent les deux régions du bassin. Les programmes régionaux axés sur l'écosystème sont relativement isolés les uns par rapport aux autres.

9.25 Le choix des priorités liées au programme de l'écosystème des Grands Lacs a été déterminé en grande partie par les obligations que le Canada assume en vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs conclu avec les États-Unis. Les priorités et la forme des programmes fédéraux, aussi bien que de l'Accord Canada-Ontario connexe, ont évolué

progressivement, selon les modifications apportées à l'Accord. L'obligation d'établir un plan d'aménagement panlacustre de chacun des Grands Lacs découlait de la volonté d'envisager d'une manière globale les principales menaces auxquelles les lacs étaient exposés et de corriger en conséquence les priorités des programmes. Comme nous l'avons mentionné à la section 3.6, le processus est lent et a été jusqu'à présent inefficace .

9.26 Le choix des priorités du programme axé sur l'écosystème du Saint-Laurent a été plus ou moins influencé par des forces extérieures comparables. Les gestionnaires ne sont pas tenus d'élaborer des plans et des priorités visant l'ensemble du fleuve, et ils ne le font pas. Au contraire, la sélection des enjeux à traiter, bien qu'elle soit orientée par une évaluation des principaux risques, est fondée en grande partie sur les programmes actuels des gouvernements fédéral et provinciaux.

9.27 Les représentants des deux programmes axés sur l'écosystème ont relevé quatre activités qui, si elles étaient mieux intégrées, profiteraient à l'environnement : réduction des substances toxiques, contrôle du niveau des eaux, technologies d'assainissement des sédiments, définition d'indicateurs de l'état de l'environnement.

Les activités de recherche scientifique ainsi que les systèmes de surveillance et de mesure sont faibles

9.28 **En cas de dérive, quelqu'un saura-t-il s'en apercevoir?** Une espèce disparaît, le sol d'une ferme est emporté par l'eau de ruissellement, les effluents d'une ville ne sont pas traités, une zone de terres humides est perdue, une espèce envahissante altère l'écosystème, un rivage est grugé par l'érosion : individuellement, chaque cas n'est pas critique. De nombreux scientifiques s'inquiètent plutôt de l'effet cumulatif de ces facteurs sur le bassin.

9.29 La capacité de déceler et de mesurer le changement influence directement la qualité des décisions à prendre. Il faut disposer d'une information scientifique de qualité pour pouvoir comprendre le fonctionnement élémentaire des écosystèmes. De plus, ces renseignements sont nécessaires à l'évaluation de l'efficacité des interventions passées et à la détection de tendances et de problèmes nouveaux qui pourraient justifier des interventions à venir.

9.30 Plusieurs de nos vérifications antérieures ont révélé que le gouvernement avait de la difficulté à effectuer les recherches et les contrôles scientifiques nécessaires. Nos travaux sur la biodiversité, le changement climatique, les substances toxiques et le smog ont abouti à des conclusions semblables. Le gouvernement a souvent affirmé qu'il assurera le leadership en matière scientifique pour soutenir la prise de décisions, mais la présente vérification nous oblige à formuler une conclusion déjà connue : les décideurs sont loin de posséder l'information essentielle dont ils ont besoin.

9.31 Cela n'étonnera personne. Plusieurs rapports et études de la Commission mixte internationale, de la Conférence sur l'état des écosystèmes lacustres (CEEL), d'organismes de recherche scientifique, ainsi que des

publications du gouvernement même (notamment le rapport provisoire de 2001 du groupe de travail sur un système canadien d'information environnementale) ont mentionné et déploré l'état lamentable de l'information scientifique provenant du gouvernement fédéral. En effet, la plupart des évaluations scientifiques de l'état du bassin portent une mise en garde concernant les données incomplètes et non uniformes utilisées. La réduction du financement de la recherche et des contrôles scientifiques a aggravé une situation déjà détériorée.

9.32 Des indicateurs constituent une partie de la solution mais il faut une coordination. Une part du défi en matière scientifique consiste à décider de ce qu'il faut mesurer. Cela explique le mouvement récent en faveur de l'élaboration d'indicateurs fondamentaux de l'état de l'environnement et du développement durable dans le bassin, ailleurs au Canada, et même, de par le monde. Comme nous le mentionnons dans des sections précédentes du présent chapitre, même après des années d'activité et malgré les progrès accomplis dans certains domaines, les travaux sont encore en bonne partie aux étapes préliminaires. Nous jugeons inquiétant le manque de progrès.

Le saviez-vous?

- Nombre d'années qu'il a fallu pour élaborer les premiers indicateurs agroenvironnementaux : **7**
- Des 80 indicateurs proposés par la Conférence sur l'état des écosystèmes lacustres, nombre qui n'a pas fait l'objet d'un rapport : **47**
- Des 15 indicateurs utilisés pour signaler l'état du fleuve Saint-Laurent, nombre pour lequel il n'y avait aucune donnée disponible : **2**
- Nombre d'années depuis qu'il y a eu un levé de sols dans certains comtés de l'Ontario : **plus de 40**
- Des 258 produits chimiques énumérés dans l'Inventaire national des rejets de polluants que l'on trouve dans les eaux du Québec et de l'Ontario, nombre pour lequel il y a surveillance dans le bassin : **moins de la moitié**
- Quantité d'eaux souterraines sur le côté canadien du bassin : **inconnue**
- Volume de la perte ou du gain d'habitat du poisson à l'intérieur du bassin : **inconnu**
- Nombre de rapports qui résument les résultats des activités d'intendance appuyées par le gouvernement fédéral : **0**

9.33 Cependant, nous trouvons encore plus préoccupante l'absence d'une approche uniforme de la part du gouvernement fédéral. Des activités distinctes sont en cours en vertu des deux programmes axés sur l'écosystème des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Bien que les défis à relever soient essentiellement les mêmes, l'un et l'autre programmes suivent leur propre cours, et la coordination entre les deux est insuffisante.

9.34 Absence d'indicateurs fondamentaux. L'information recueillie à l'intention du public et du gouvernement n'est pas suffisante pour juger si l'état du bassin s'améliore ou s'il s'aggrave dans l'ensemble. Les données sur les terres humides relevées par divers organismes manquent de cohésion, sont incomplètes et largement périmées. Dans le bassin, la tendance suivie par la population est connue pour moins de la moitié des espèces en péril de compétence fédérale. On ignore si, dans leur ensemble, les habitats du poisson connaissent une augmentation ou une diminution nette. L'information dont on dispose est insuffisante pour qu'il soit possible de juger si le gouvernement fédéral atteint son objectif qui consiste à conserver et à protéger le poisson dans le bassin en vue de son utilisation durable. L'information sur les sols devient périmée et les ressources humaines destinées à la recherche sur les propriétés des sols ont été réduites. Mais avant tout et par-dessus tout, le gouvernement fédéral parvient difficilement à montrer la relation entre ses activités et interventions et l'amélioration de l'état du bassin.

9.35 Il y a beaucoup à faire pour comprendre le fonctionnement des écosystèmes. Au cours de la seconde moitié du XX^{e} siècle, la science a permis de mettre clairement en évidence les rapports réciproques entre différentes composantes de l'environnement. Des recherches de pointe menées par des Canadiens et d'autres scientifiques ont permis de comprendre beaucoup mieux le fonctionnement des écosystèmes aquatiques et terrestres. On a ainsi pu élaborer des solutions fondées sur la connaissance scientifique comme les

restrictions à l'égard de l'utilisation du phosphore et des pesticides rémanents. Mais aujourd'hui, au moment où se fait sentir plus que jamais le besoin de recherches scientifiques fondamentales, par exemple, pour comprendre l'importance et les effets du changement climatique, de la perturbation du système endocrinien ou encore de la diversité génétique, ces recherches diminuent en nombre. Dans certains domaines, tels que les eaux souterraines et les habitats du poisson, les activités de cartographie fondamentale sont fragmentées et incomplètes, à cause de l'indécision et de l'incertitude qui ont persisté pendant des années au sein du gouvernement fédéral quant à la désignation des responsables. Dans d'autres domaines, comme celui des pêches, le gouvernement n'a pas précisé le type d'activité scientifique dont il a besoin.

L'évolution et le déclin du rôle fédéral

9.36 La gestion de la durabilité du bassin exige des interventions concertées de nombreux gouvernements, industries et particuliers. On ne peut s'attendre à ce que le gouvernement fédéral se charge de tout. Cependant, on peut s'attendre à ce qu'il se concentre sur son rôle distinct, énonce explicitement et ouvertement ce dont il est responsable et utilise les divers pouvoirs et ressources dont il dispose.

9.37 Le rôle du gouvernement fédéral est restreint en partie par des contraintes constitutionnelles. Toutefois, le gouvernement a choisi de le restreindre encore davantage. Il n'utilise pas les pouvoirs et les instruments législatifs dont il dispose. Au cours des dernières décennies, et surtout depuis dix ans, le rôle fédéral s'est transformé et le gouvernement s'est retiré de nombreux champs d'activité. Il renonce à son rôle de leader en faveur d'un rôle de facilitateur, passe de plus en plus de la décision à la consultation, de l'action à l'étude, de l'intervention directe à une dépendance envers d'autres parties.

9.38 **Le recours grandissant au partenariat : un travail qui reste à faire.** L'importance d'établir et de maintenir des liens est un thème qui revient souvent dans les travaux de notre bureau. Il est nécessaire d'établir des liens entre le gouvernement fédéral et les autres intervenants dans le bassin, de même qu'entre les ministères et les programmes fédéraux.

9.39 Dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, le gouvernement fédéral s'est efforcé d'établir les liens qui manquaient avec ses partenaires, au Canada et à l'étranger. Il existe maintenant de nombreux partenariats efficaces. Mais cette situation, à son tour, a soulevé des questions fondamentales concernant le rôle du gouvernement pour ce qui est de surveiller les interventions de ses partenaires et de veiller réellement à ce que les objectifs fédéraux et nationaux soient réalisés. Le cas de Pêches et Océans et des rapports qu'entretient ce ministère avec les provinces pour ce qui est de la gestion des pêches, de la protection de l'habitat du poisson et du respect des exigences de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs illustre bien ces questions.

9.40 Tous les ministères qui mènent des activités ayant trait au bassin doivent s'engager de manière plus directe. Le gouvernement fédéral doit s'appliquer davantage à établir des liens internes. Bien qu'il ait réalisé d'importants progrès en reconnaissant les relations entre les enjeux et les programmes particuliers, il ne les a pas véritablement intégrés ou liés les uns aux autres. Les programmes demeurent morcelés et cloisonnés. Si les ministères fédéraux reconnaissent le besoin d'un effort concerté pour gérer les « questions horizontales », nous croyons qu'il existe un sentiment répandu selon lequel il incomberait avant tout à Environnement Canada de protéger le bassin.

9.41 Les questions difficiles : là où le gouvernement n'ose pas s'aventurer. Des principes comme « le pollueur payeur », « la précaution d'abord », « prévenir plutôt que guérir » et « la prévention de la pollution » sont des thèmes courants des politiques et des programmes importants du gouvernement fédéral. En les exprimant, le gouvernement donne l'impression qu'il est déterminé à appliquer ces principes. Mais les applique-t-il vraiment? Utilise-t-il les ressources dont il dispose pour garantir la réalisation des tâches à accomplir à cet égard?

9.42 Notre vérification a révélé bien des cas où le gouvernement fédéral n'exerçait pas pleinement ses pouvoirs législatifs. Les articles de la *Loi sur les pêches* qui portent sur la prévention de la pollution ont bel et bien restreint et empêché le déversement d'effluents industriels dans le bassin. Pourtant, dans certains secteurs, le gouvernement continue de permettre le déversement d'eaux usées, insuffisamment traitées, directement dans les mêmes cours d'eau. Bien qu'il dispose d'un instrument législatif qui l'autorise à prendre des mesures correctives, il a choisi de ne pas s'en servir. Il n'a à peu près pas invoqué les pouvoirs prévus par la *Loi sur les ressources en eau du Canada* dont l'objet est d'assurer des aménagements et une protection uniformes.

9.43 Le gouvernement fédéral a le pouvoir de réglementer tous les aspects de l'agriculture. Le public canadien est préoccupé par l'incidence que les aménagements agricoles peuvent avoir sur l'environnement au Canada, notamment sur la qualité de l'eau. Comme nous le faisons remarquer dans nos observations sur la gestion du fumier et des engrais, le nombre de porcs par exploitation agricole a augmenté de près de 2 500 p. 100 depuis 35 ans. Cette situation a engendré des inquiétudes concernant les pratiques agroindustrielles. Le gouvernement fédéral n'a pas encore pris suffisamment de mesures pour que l'agriculture soit durable d'un point de vue écologique.

9.44 Dans les secteurs où le gouvernement utilise des instruments législatifs, il ne se préoccupe pas de l'interaction des divers programmes, de la façon dont les politiques et programmes environnementaux divers pourraient mieux s'appuyer réciproquement et se compléter. Les programmes de protection du revenu agricole peuvent avoir des effets nocifs sur l'environnement, mais le gouvernement fédéral comprend mal ces effets. Dans la même optique, le programme fédéral des infrastructures n'est pas rattaché à sa politique visant à favoriser une tarification réaliste de l'eau. En omettant de faire de tels liens, le gouvernement perd une occasion d'influencer la consommation et la qualité de l'eau.

9.45 Sous d'autres aspects, le gouvernement fédéral ne s'est pas muni des outils scientifiques ou stratégiques nécessaires. La contamination des sédiments du bassin par la pollution industrielle pendant des décennies n'a pas encore été réglée. Même là où l'organisme à l'origine de la pollution est connu, la législation fédérale prévoit peu de recours. En outre, qui assumera le coût de l'assainissement des nombreux sites orphelins dans le bassin, c'est-à-dire ceux dont on ne parvient pas à retrouver la partie responsable?

9.46 Des espèces exotiques envahissantes continuent de s'introduire dans le bassin et d'en détruire l'écosystème. Le Canada ne dispose que de lignes directrices volontaires pour faire face à la situation. Il dépend de la réglementation américaine pour lutter contre les espèces en question, mais cette réglementation à elle seule n'a pas prévenu le problème, en particulier dans le bassin du Saint-Laurent. Les Canadiens s'inquiètent aussi de la possibilité que l'eau potable soit menacée dans les provinces et les municipalités qui ne respectent pas les lignes directrices nationales. Le moment est-il venu pour que le gouvernement fédéral évalue l'opportunité de mettre en place des normes qui soient applicables à l'échelle nationale?

9.47 L'inaction du gouvernement fédéral face à bon nombre des questions soulevées par la présente vérification pose la question essentielle du rôle que joue le gouvernement. En quoi est-il utile de prendre des engagements à l'échelle nationale ou internationale si, dans certains cas, le gouvernement est incapable de les tenir?

9.48 Lorsque le gouvernement fédéral a conclu l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, par exemple, il avait l'obligation de veiller à ce que des mesures soient prises. Il a décidé de compter sur les autres, et lorsque les autres n'ont pas agi, il n'a pas assumé le leadership. À notre avis, le gouvernement fédéral demeure responsable de l'accomplissement de ce qui doit être fait. Il doit maintenant assumer la responsabilité de ses engagements ou les modifier.

L'avenir : tracer la voie du développement durable

9.49 Personne ne contestera que le bassin constitue une ressource cruciale pour la population du Canada. Il est tout aussi certain que des menaces et des pressions constantes, croissantes et changeantes pèsent sur lui. Cependant, son état représente-t-il une crise environnementale? Cela dépend largement de la perspective adoptée.

9.50 D'un certain point de vue, l'état des lacs et du fleuve — surtout comparativement à d'autres bassins hydrographiques de la planète — témoigne de la résolution et de la capacité des Canadiens et des Américains de gérer le bassin en tenant compte de l'avenir. Les gouvernements ont mis en place un ensemble complexe d'institutions, de lois et de programmes qui visent à gérer les conditions actuelles et à assurer l'avenir. L'expérience du passé témoigne de l'aptitude des Canadiens à résoudre les crises lorsqu'elles se manifestent.

9.51 D'autres perspectives conduiront à des conclusions différentes. Le niveau actuel de leadership, d'innovation, d'activité scientifique et de

diligence n'est plus aussi élevé qu'auparavant. Le sentiment dominant est la complaisance et non l'urgence, la résignation et non l'inspiration.

9.52 Le bassin dont hériteront nos enfants sera bien différent de celui d'aujourd'hui. Le défi que pose le développement durable est notamment celui de veiller à ce que l'avenir soit porteur et sûr. À notre avis, le gouvernement fédéral ne parvient pas à se mettre au diapason des besoins à venir. Certes la tâche d'assurer la durabilité du bassin n'est pas l'apanage du gouvernement fédéral; plusieurs autres gouvernements et organismes doivent aussi prendre des mesures en ce sens. Néanmoins, le gouvernement fédéral a un rôle essentiel et distinct à jouer à cet égard. Nous nous tournons vers le gouvernement fédéral pour qu'il fixe le cap et l'itinéraire à suivre (vision, énoncés de politique, plans), prévoie les difficultés et les obstacles qui pourraient survenir (solides activités scientifiques et de surveillance), se dote d'instruments appropriés (moyens d'intervention et programmes intégrés), et dans un effort concerté, en collaboration avec ses partenaires, mobilise le savoir-faire et les équipes dont il a besoin pour mener la barque à bon port.

Ce que le gouvernement fédéral peut améliorer

9.53 En plus des recommandations que nous avons formulées dans les sections précédentes, nous pensons qu'à un niveau plus général, les points suivants représentent des éléments que le gouvernement fédéral peut améliorer.

- Prendre des engagements précis en vue de faire face aux principales menaces quant à la durabilité du bassin.
- Financer adéquatement ses engagements.
- Exprimer clairement les résultats visés à long terme pour le bassin en les traduisant en des plans d'action concrets.
- Le cas échéant, utiliser une approche systématique, à l'échelle du bassin, pour les questions touchant l'ensemble du bassin.
- Réévaluer si les outils législatifs et autres sont suffisants pour gérer les menaces qui pèsent sur le bassin.
- Reconstituer ou acquérir les connaissances scientifiques nécessaires pour comprendre et gérer les menaces qui pèsent sur le bassin.
- Établir un système uniforme de collecte de données qui permettra de comprendre la nature et les tendances des principales menaces qui pèsent sur le bassin.
- Analyser et montrer de quelle façon les activités du gouvernement fédéral ont amélioré la durabilité du bassin.
- Renforcer les mécanismes redditionnels établis avec les partenaires pour assurer la réalisation des objectifs du gouvernement fédéral.
- Préciser qui est responsable de quoi au sein du gouvernement fédéral.
- Communiquer au Parlement et aux autres parties une information donnant une image claire des progrès réalisés par le gouvernement fédéral.

(La réponse conjointe interministérielle se trouve dans le sommaire.)

Équipe de vérification

Directeurs principaux :	Wayne Cluskey Neil Maxwell John Reed Geoffrey Robins
Directeurs :	John Affleck Ron Bergin Frank Barrett Gisèle Grandbois Angus Mickle Peter Morrison Gordon Stock
Vérificateurs :	Candace Anderson Rob Anderson Larissa Cherevaty Margaret Cross Louise Grandmaison David Harris Stephanie Kalt Francois Lachapelle Maxine Leduc Allison Lowe Carolle Mathieu Jim McKenzie Yaowadee Rungrojchaiporn Adam Silverstein Eimer Sim Joanna Smedes George Stuetz Erika Szenasy-Boch Stephanie Taylor Jean-Francois Tremblay Nada Vrany Chris Weber Suzanne White Erin Windatt Mark Winfield

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. John Reed.

Annexe A — Travaux antérieurs du Bureau du vérificateur général du Canada et du commissaire à l'environnement et au développement durable

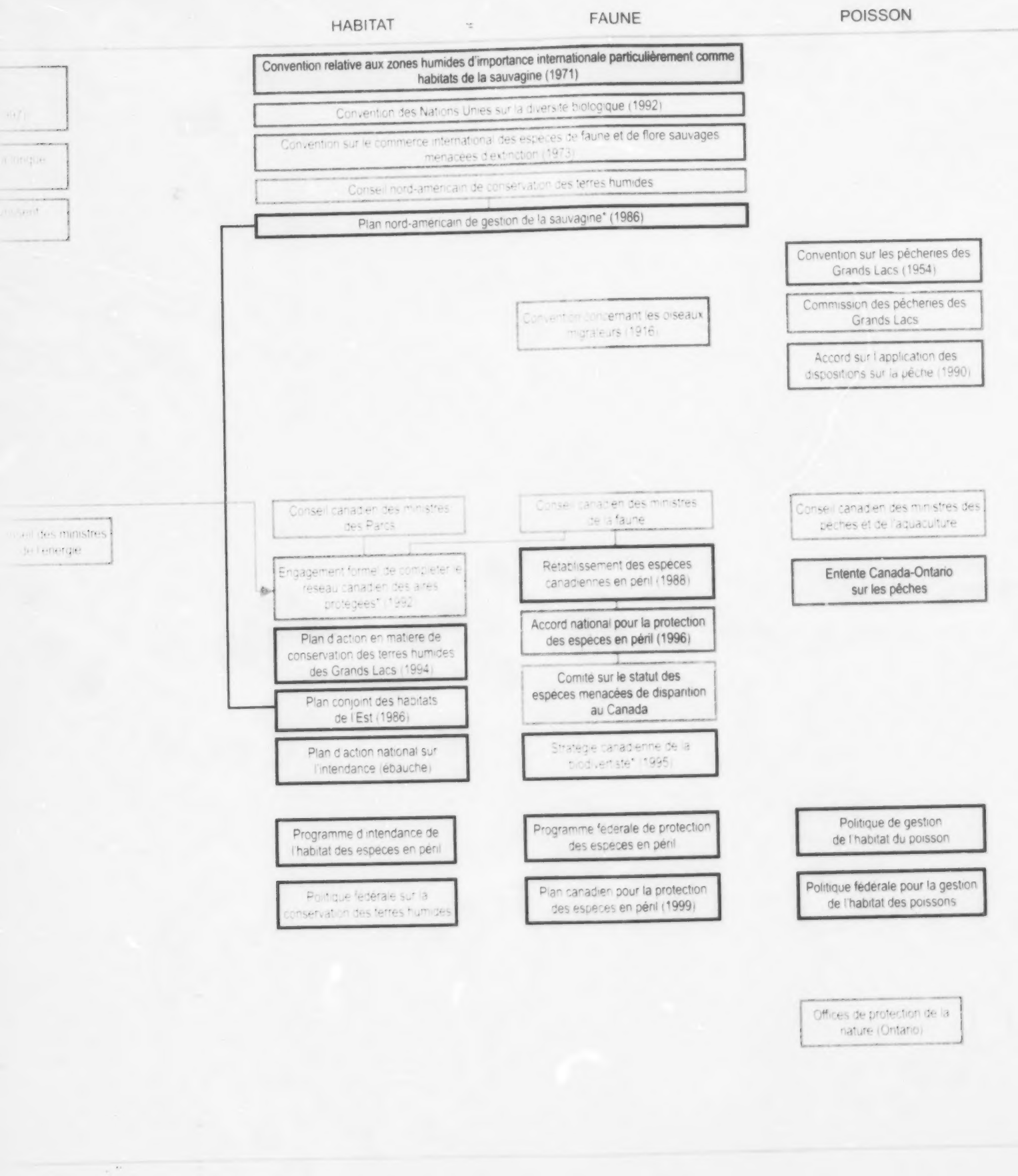
Notre bureau a effectué de nombreuses vérifications et études se rapportant au développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Voici un aperçu des questions que nous avons examinées et nos principales constatations.

- Les **changements climatiques** sont considérés comme étant une des plus grandes menaces à l'intégrité du bassin. Le chapitre 3, « Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser le stratégie d'intervention du Canada », du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 1998, constatait que le Canada, selon toute vraisemblance, ne serait pas en mesure de tenir ses engagements nationaux et internationaux de longue date pour ce qui est de stabiliser les émissions de gaz à effet de serre. Nous avions attribué l'échec principalement à une mauvaise planification et à une gestion inefficace. Nous faisons un suivi de nos travaux au chapitre 6 du présent rapport.
- Le **smog** est une forme de pollution atmosphérique grave pour la population du Canada qui habite le corridor Québec-Windsor. Le chapitre 4, « Le smog : un risque pour la santé », du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 2000, en arrivait à la conclusion suivante : bien que les gouvernements fédéral et provinciaux aient établi une orientation stratégique en élaborant un plan national, ce plan était voué à l'échec, car les gouvernements et leurs partenaires ne se sont jamais entendus sur la façon de le mettre en œuvre.
- Les **substances toxiques** tels que les produits chimiques industriels, les pesticides et leurs sous-produits sont une importante cause de pollution des lacs, des rivières, de l'air et du sol. Le chapitre 3, « Comprendre les risques associés aux substances toxiques : des fissures dans les fondations de la grande maison fédérale », et le chapitre 4, « Gérer les risques associés aux substances toxiques : les obstacles aux progrès », du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 1999, soulèvent des inquiétudes à propos des points suivants : les capacités réduites en matière de recherche scientifique et de surveillance environnementale; le peu de progrès en vue de réaliser les objectifs de réduction des rejets de substances toxiques; la dépendance croissante du gouvernement envers les mesures volontaires de réduction des substances prioritaires; l'absence d'une stratégie de réduction des risques associés aux pesticides; les comportements parfois divergents des ministères fédéraux.
- Les **lieux fédéraux contaminés** exposent le public à des risques causés par le rejet de substances nocives. Le chapitre 22, « Lieux contaminés fédéraux — L'information de gestion sur les coûts et les passifs environnementaux », du *Rapport du vérificateur général* de novembre 1996 de même que nos travaux de suivi, ont fortement critiqué le gouvernement du fait qu'il n'avait pas recensé et défini — et encore moins assaini — des centaines de sites fédéraux contaminés au Canada, dont bon nombre dans le bassin. Le gouvernement n'a toujours pas élaboré de plan intégré d'assainissement de ces sites.
- La **diminution de la biodiversité** concerne la protection des espèces et des zones menacées. Le chapitre 4, « La biodiversité au Canada : le temps presse », du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 1998, fait état de nos inquiétudes concernant le retard accumulé dans l'exécution de la Stratégie canadienne de la biodiversité et souligne l'importance d'adopter un plan fédéral de mise en œuvre qui soit plus cohérent.
- Les travaux de vérification concernant les **mouvements transfrontaliers de déchets dangereux** consistaient à vérifier si le gouvernement fédéral avait un régime efficace de contrôle du transport de ces déchets. Le chapitre 4, « Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux », du *Rapport du vérificateur général* d'avril 1997, a révélé des faiblesses importantes dans l'application des lois fédérales.
- Les travaux sur la **protection de la couche d'ozone** nous ont amenés à examiner les progrès du gouvernement face à cette menace pour l'environnement planétaire. Dans le chapitre 27, « Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé », du *Rapport du vérificateur général* de décembre 1997, ainsi que dans le chapitre 2, « Les engagements internationaux du Canada en matière d'environnement : une collaboration mondiale », du Rapport du commissaire de 1998, nous avons reconnu le rôle directeur joué par le gouvernement fédéral en imposant des restrictions à l'égard des substances destructrices de la couche d'ozone et en respectant ses

engagements internationaux. Nous avons aussi mis en relief l'importance de garder une perspective à long terme et de concentrer les efforts dans les secteurs critiques.

- L'**évaluation environnementale** est un outil de première importance pour protéger l'environnement contre les effets de divers projets. Le chapitre 6, « L'évaluation environnementale : un outil de première importance pour le développement durable », du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 1998, a signalé d'importantes faiblesses dans la mise en œuvre de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et l'absence d'évaluations rigoureuses en vertu de la *Loi sur les pêches* (concernant l'habitat du poisson). Nous avons également constaté un manque de respect de la directive du Cabinet datée de 1990, qui impose aux ministères d'effectuer une évaluation environnementale des initiatives fédérales en matière de politiques et de programmes qui sont soumises à l'examen du Cabinet.
- Le **suivi de la mise en œuvre des accords internationaux** est d'importance capitale pour l'environnement et la réputation du Canada. Le chapitre 2, « Les engagements internationaux du Canada en matière d'environnement : une collaboration mondiale », du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 1998, affirmait que le Canada ne contrôle pas systématiquement la mise en œuvre des accords et instruments internationaux en matière environnementale, auxquels il a souscrit ou auxquels il est partie, lesquels se chiffrent à près de 230.
- La **pollution des eaux douces** dans les Grands Lacs, le fleuve Saint-Laurent, le fleuve Fraser et le long de la côte Atlantique a fait l'objet de vérifications antérieures. Le chapitre 14, « Le ministère de l'Environnement — Réduction de la pollution et assainissement des eaux douces », du *Rapport du vérificateur général* de 1993, ainsi que les recommandations découlant des travaux de suivi présentés dans le Rapport de 1995, ont indiqué que le gouvernement fédéral devrait s'attarder davantage aux plans d'action visant la gestion de la qualité de l'eau. Ils ont également relevé le besoin d'un cadre fédéral pour les objectifs en matière de qualité de l'eau ainsi que d'une planification stratégique fédérale à long terme.
- Les travaux relatifs aux **partenariats pour le développement durable** ont consisté à examiner de façon particulière le recours au partenariat dans le domaine de l'environnement. Dans les chapitres 5, 6, 7 et 8 du Rapport du commissaire de 2000, nous avons conclu que la réussite des partenariats dépend notamment des facteurs suivants : objectifs et résultats attendus clairs et réalistes; buts partagés ou complémentaires; personnes efficaces et engagées; avantages évidents pour les organismes participants; intérêt de la haute direction.
- De **nouveaux mécanismes de régie** faisant appel à des partenaires extérieurs sont utilisés de plus en plus pour offrir des programmes et des services gouvernementaux aux Canadiens. Le chapitre 23, « La régie en partenariat : la reddition de comptes menacée », du *Rapport du vérificateur général* de novembre 1999, faisait observer que, en vertu de bon nombre de ces mécanismes, le Parlement a peu de moyens, sinon aucun, d'obliger le gouvernement à rendre compte de l'exercice des pouvoirs fédéraux ou de la réalisation des objectifs fédéraux.
- La **communication au Parlement d'information sur le rendement** est indispensable à une reddition de comptes efficace. Le chapitre 19, « L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents », du *Rapport du vérificateur général* de décembre 2000, mettait en lumière des faiblesses persistantes : les attentes ne sont pas énoncées de façon claire et concrète; l'on se contente d'énumérer des activités plutôt que de présenter les résultats; il y a trop peu de liens entre l'information financière et non financière en matière de rendement; les rapports sur le rendement ne sont pas équilibrés (ne présentant que les bonnes nouvelles).
- Les travaux en **sciences et technologie** ont consisté à vérifier si le gouvernement fédéral avait respecté ses engagements de gérer de façon plus stratégique son portefeuille des sciences et de la technologie. Dans le chapitre 9, « Sciences et technologie — La gestion globale des activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie », ainsi que dans le chapitre 10, « Sciences et technologie — La gestion des activités scientifiques et technologiques dans les ministères et organismes », du *Rapport du vérificateur général* de 1994, nous constations qu'il y avait eu beaucoup d'activités mais peu de résultats. Nous avons attribué cette absence de progrès à un manque de leadership, d'orientation et de responsabilisation dans l'ensemble de l'administration fédérale en vue de mettre en œuvre les changements souhaités. Nos travaux de suivi, présentés dans le chapitre 15, « Les activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie — Suivi », du *Rapport du vérificateur général* de 1996, ont permis de constater d'importants progrès de la part du gouvernement, mais nous ont incités à réitérer notre préoccupation concernant le manque de leadership et l'insuffisance de la reddition de comptes à l'égard des résultats.

	PLANIFICATION	EAU	AIR
INTERNATIONAL	Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992) Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (1991) Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (1993) Commission de coopération environnementale		Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992) Protocole de Kyoto sur les changements climatiques (1997) Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance (1979) Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987)
BINATIONAL (CANADA—ÉTATS-UNIS)	Council of Great Lakes Governors Great Lakes Commission Association internationale des maires des Grands Lacs et du Saint-Laurent	Traité des eaux limitrophes (1909) Commission mixte internationale **Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (1987)** Stratégie binationale sur les produits toxiques dans les Grands Lacs Plans d'aménagement panlacustre Conférence sur l'état des écosystèmes lacustres	Accord Canada–États-Unis sur la qualité de l'air (1991) **Annexe sur l'ozone (2000)**
NATIONAL OU CONJOINT FÉDÉRAL-PROVINCIAL	Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale (1998) Programme Travaux d'infrastructure Canada (2000)	Conseil canadien des ministres de l'environnement Accord pancanadien sur les prélèvements massifs d'eau (ébauche) **Accord Canada–Ontario de 1994 sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs** **Entente de concertation Canada–Québec sur le Saint-Laurent (1998)** Saint-Laurent Vision 2000 (1998) Programme Interactions communautaires Sous-comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable	Réunion mixte des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'Énergie et de l'Environnement Conseil des ministres de l'énergie Stratégie pancanadienne sur les émissions acidifiantes après l'an 2000* (1998) Plan fédéral de gestion de la brume* (1990) Stratégie nationale de mise en œuvre sur le changement climatique* (2000) Plan d'action national pour la récupération, le recyclage et la régénération des chlorofluorocarbures (CFC)* (1998) Fonds d'action pour le changement climatique (1998)
FÉDÉRAL	Stratégies de développement durable (2001) Fonds d'habilitation et d'investissement municipal vert (2000)	Politique fédérale relative aux eaux (1987) Stratégie du gouvernement fédéral qui interdit tout prélèvement massif d'eau douce Grands Lacs 2020 (2000) Fonds de durabilité des Grands Lacs (Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000) Programme Grands Lacs : Impact sur la santé et volet Santé de St. Laurent Vision 2000 Programme de financement communautaire EcoAction	
COMMUNAUTAIRE		Comités consultatifs publics dans les secteurs préoccupants Équipes des plans d'assainissement Stratégies Saint-Laurent Comités ZIP (zones d'intervention prioritaire) Plans d'action et de réhabilitation écologique	


HABITAT
FAUNE
POISSON
Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine (1971)
Convention des Nations Unies sur la diversité biologique (1992)
Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (1973)
Conseil nord-américain de conservation des terres humides
Plan nord-américain de gestion de la sauvagine* (1986)
Convention sur les pêcheries des Grands Lacs (1954)
Commission des pêcheries des Grands Lacs
Accord sur l'application des dispositions sur la pêche (1990)
Convention concernant les oiseaux migrateurs (1916)
Conseil canadien des ministres des Parcs
Conseil canadien des ministres de la faune
Conseil canadien des ministres des pêches et de l'aquaculture
Engagement formel de compléter le réseau canadien des aires protégées* (1992)
Rétablissement des espèces canadiennes en péril (1988)
Entente Canada-Ontario sur les pêches
Plan d'action en matière de conservation des terres humides des Grands Lacs (1994)
Accord national pour la protection des espèces en péril (1996)
Plan conjoint des habitats de l'Est (1986)
Comité sur le statut des espèces menacées de disparition au Canada
Plan d'action national sur l'intendance (ébauche)
Stratégie canadienne de la biodiversité* (1995)
Programme d'intendance de l'habitat des espèces en péril
Programme fédérale de protection des espèces en péril
Politique de gestion de l'habitat du poisson
Politique fédérale sur la conservation des terres humides
Plan canadien pour la protection des espèces en péril (1999)
Politique fédérale pour la gestion de l'habitat des poissons
Offices de protection de la nature (Ontario)

AGRICULTURE

FORÊT

DÉCHETS

Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (1989)

Accord concernant les déplacements transfrontaliers de déchets dangereux* (1986)

Conseil canadien des ministres des forêts

Accord canadien sur les forêts* (1985)

Stratégie nationale sur les forêts* (1988)

Stratégie environnementale nationale pour le secteur agricole et agroalimentaire (1995)

Fonds canadien d'adaptation et de développement rural

Programme d'incitation à l'élaboration de plans agro-environnementaux de gestion de l'environnement agricole (1992)

Clubs-conseils en agro-environnement du Québec

ANNEXE B — Schéma organisationnel

Ententes, organismes et programmes principaux de gestion de l'environnement et du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Ententes

Organismes

Programmes

* Mentionné dans des rapports précédents

Mentionné dans le chapitre

Mentionné dans le chapitre

Mentionné dans le chapitre

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes—2001

Table des matières principale

Point de vue de la commissaire—2001
Avant-propos et Points saillants

Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Chapitre 1 Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Gestion du développement durable

Chapitre 2 Les systèmes de gestion du développement durable
Chapitre 3 L'information communiquée sur le développement durable : le point sur l'efficacité du système
Chapitre 4 L'évaluation des premières stratégies de développement durable
Chapitre 5 L'intégration de la dimension sociale : un jalon clé

Suivi

Chapitre 6 Le changement climatique et l'efficacité énergétique : rapport d'étape

Pétitions

Chapitre 7 Être à l'écoute des Canadiens : le processus de pétition

2001

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Gestion du développement durable

Chapitre 2
Les systèmes de gestion du développement durable

Chapitre 3
L'information communiquée sur le développement durable : le point sur l'efficacité du système

Chapitre 4
L'évaluation des premières stratégies de développement durable

Chapitre 5
L'intégration de la dimension sociale : un jalon clé

Le Rapport de l'an 2001 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte sept chapitres, ainsi que le « Point de vue de la commissaire—2001 » et un Avant-propos. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, addressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001
N° de catalogue FA1-2/2001-5F
ISBN 0-662-86210-4

Chapitre

2

Les systèmes de gestion du développement durable

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 5

Les Canadiens s'attendent à ce que l'environnement soit sécuritaire 5
Un système de gestion qui fonctionne bien est essentiel au succès et à l'amélioration continus 5
Objet de la vérification 6

Observations et recommandations 9

Les ministères qui sont des chefs de file montrent que cela peut être fait 9
Quatre ministères ont un système de gestion qui fonctionne bien 10
Quatre ministères ont presque réussi 10

Huit ministères n'ont pas réussi 11
Six ministères affichent des lacunes notables 11
Deux ministères présentent des lacunes importantes dans la plupart des domaines de la gestion du développement durable 11

L'élaboration et la mise en œuvre d'un système de gestion 12
Les problèmes persistent au fil du temps 12
La planification est généralement bien faite 13
La mise en œuvre du plan fait problème 13
Les outils d'amélioration continue sont l'exception 14
Examen de la gestion 15
Causes sous-jacentes des lacunes 16
Rôles et responsabilités essentiels 17
Aucune date n'a été fixée à l'échelle du gouvernement pour la mise en œuvre 18

Conclusion 19

À propos de la vérification 20

Annexe

Pratiques exemplaires de six ministères 21

Les systèmes de gestion du développement durable

Points saillants

2.1 **Le chapitre présente un message mixte.** On trouve des exemples de progrès réels dans la mise en œuvre des systèmes de gestion du développement durable dans certains ministères : Industrie Canada, le ministère de la Défense nationale, Ressources naturelles Canada et Transports Canada. Par ailleurs, d'autres ministères n'ont pu produire de preuves suffisantes de l'existence d'un système de gestion des engagements énoncés dans leur stratégie de développement durable.

2.2 Huit des 16 ministères que nous avons vérifiés cette année ont montré sans contredit que leur système de gestion était doté de la plupart des éléments nécessaires pour assurer le respect des engagements pris dans leur stratégie de développement durable. Cependant, huit ministères n'ont pu nous montrer qu'ils avaient un système de gestion. Nous craignons que les ministères qui n'ont pu le faire ne puissent respecter leurs engagements à ce chapitre et ralentissent ainsi le gouvernement fédéral dans sa progression vers le développement durable.

2.3 **Réflexions sur les trois dernières années.** Il y a trois ans, nous nous attendions à ce que les ministères puissent élaborer et mettre en œuvre des systèmes de gestion pour respecter leurs engagements en matière de développement durable. Les ministères chefs de file ont montré qu'il était possible d'y parvenir. Cependant, il y a encore beaucoup trop de chaînons manquants. Nous craignons que les ministères non performants ralentissent les autres. Nous sommes inquiets, car l'enjeu n'est pas le respect d'un modèle de système de gestion, mais plutôt la capacité pour le gouvernement de tenir sa promesse d'adopter un programme de développement durable. L'adoption d'une approche méthodique à l'égard de la gestion du développement durable est une étape décisive : elle indique si le gouvernement est sérieux en matière de développement durable ou s'il traite la question comme un exercice bureaucratique. Seulement la moitié des ministères que nous avons vérifiés cette année ont franchi cette étape.

2.4 **La plus grande entreprise au Canada n'a pas de stratégie concertée.** La plus grande entreprise au Canada — le gouvernement fédéral — n'a ni stratégie de gestion commune, ni normes établies, ni calendrier, ni système de surveillance pour guider les ministères dans l'exécution des programmes de développement durable et les en tenir responsables. Le gouvernement du Canada doit avoir une vue d'ensemble, y compris un calendrier convenu pour la mise en œuvre des systèmes de gestion. Ainsi, tous les ministères pourraient être dotés de systèmes de gestion uniformes dans un délai raisonnable.

Contexte et autres observations

2.5 En 1997, 28 ministères fédéraux ont déposé leur première stratégie de développement durable à la Chambre des communes. Chacune des stratégies contenait le plan d'action du ministère, y compris les objectifs et les cibles dont celui-ci et les autres parties devraient se servir comme points de repère pour mesurer les progrès.

2.6 En 1999 et en 2000, nous avons fait rapport sur les pratiques de gestion suivies par 12 ministères pour mettre en œuvre leur stratégie de développement durable. Nous avons démontré, dans des rapports précédents, qu'un système de gestion qui fonctionne bien est un excellent indicateur de la probabilité que les résultats escomptés seront obtenus. Comme point de repère d'une bonne pratique, nous nous sommes servis de la norme sur les systèmes de gestion de l'environnement de l'Organisation internationale de normalisation (ISO 14001). Cette année, nous avons évalué, à l'aide du même point de repère, les pratiques de gestion des 16 autres ministères.

2.7 Comme nous l'avions souligné dans nos rapports de 1999 et de 2000, la majeure partie de la documentation que les ministères ont transmise pour décrire les systèmes et les processus a été préparée après que les ministères eurent été choisis pour faire l'objet d'un examen du commissaire à l'environnement et au développement durable. Nous avons observé que bon nombre des ministères avaient déployé beaucoup d'efforts aux fins suivantes : décrire les éléments de leur système de gestion de l'environnement et du développement durable, apporter des améliorations aux programmes et élaborer d'autres plans et initiatives. Dans certains ministères — Industrie Canada, l'Agence Parcs Canada, la Gendarmerie royale du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et Développement des ressources humaines Canada —, des experts-conseils indépendants ont effectué le gros du travail. Ces organisations doivent veiller à conserver à l'interne les connaissances acquises par les experts-conseils.

2.8 Nos prochaines vérifications porteront sur la progression de certains ministères vers le développement durable. Dans le cas des ministères qui pouvaient attester de l'existence d'un système de gestion efficace, nous nous attendons à ce que leur système de gestion fonctionne à tous les niveaux et dans tous les lieux de travail de l'organisation. Pour les ministères ayant affiché des lacunes importantes, nous nous attendons à ce qu'ils prennent des mesures pour combler ces lacunes et à ce qu'ils accomplissent des progrès en vue de respecter leurs engagements en matière de développement durable.

Le gouvernement reconnaît que des processus de gestion efficaces sont essentiels pour atteindre les objectifs énoncés dans les stratégies de développement durable des ministères.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor conseillera les ministères et les organismes sur l'adoption ou le renforcement de processus de gestion adéquats visant à appuyer leurs activités. Le Bureau du Conseil privé veillera à ce que les cadres supérieurs reconnaissent l'importance accordée au développement durable par le gouvernement.

Environnement Canada assumera un rôle de chef de file et aidera à coordonner les efforts de promotion du développement durable que mèneront les divers ministères. Chaque ministre doit rendre compte directement au Parlement du rendement de son ministère à l'égard des objectifs énoncés dans la stratégie.

Introduction

Les Canadiens s'attendent à ce que l'environnement soit sécuritaire

2.9 Le gouvernement fédéral reconnaît l'importance de l'environnement aux yeux des Canadiens et il s'est engagé à mettre en œuvre un programme de développement durable. Si le gouvernement ne peut respecter son engagement d'assurer un environnement plus sain et un mode de vie plus durable, il en résultera des risques importants. Les risques que courent les Canadiens sont plus importants et plus complexes que jamais. Ils sont plus insidieux, comme dans le cas de l'exposition à long terme à des substances toxiques, et les enjeux sont encore plus grands. Sans une approche méthodique à l'égard de la mise en œuvre du développement durable au Canada, nous craignons que les résultats ne soient pas conformes aux engagements. Nous craignons aussi que les efforts portent sur des questions moins importantes.

2.10 **Deux principes directeurs.** Le succès ou l'échec du programme de développement durable du gouvernement repose sur deux principes : les engagements dans les stratégies de développement durable doivent être significatifs et être conformes aux priorités gouvernementales, et le gouvernement doit avoir la capacité de les respecter.

2.11 Si le gouvernement ne suit pas ces principes, il pourrait mettre en danger la santé et le bien-être à long terme des Canadiens. Dans nos rapports précédents, nous avons parlé de l'écart entre les engagements et la réalité : le non-respect par le gouvernement fédéral des engagements énoncés dans sa politique. Un bon rendement est un moyen efficace de combler l'écart entre les engagements et la réalité et de regagner de la crédibilité, tant au Canada qu'à l'étranger.

Un système de gestion qui fonctionne bien est essentiel au succès et à l'amélioration continus

2.12 En 1997, 28 ministères fédéraux ont présenté leur première stratégie de développement durable à la Chambre des communes. Chacune des stratégies contenait un plan d'action, y compris les objectifs et les cibles dont les ministères et les autres parties devraient se servir comme points de repère pour mesurer les progrès.

2.13 À notre avis, les résultats comptent davantage pour les parlementaires et les Canadiens que les systèmes et les procédures utilisés pour les produire. Cependant, nous avons déterminé que pour les trois premières années du cheminement vers le développement durable, il ne serait pas possible de vérifier les résultats. En effet, le processus de mise en œuvre n'était pas suffisamment avancé et bon nombre des engagements pris dans la première série de stratégies ne comprenaient ni objectifs ni cibles mesurables ou assortis d'une échéance. Comme solution de rechange, nous avons jugé que pour le moment, il serait plus efficace d'examiner les systèmes de gestion que les ministères ont établis pour assurer le respect de leurs engagements en matière

de développement durable. Nous pensons que ces systèmes constituent un indicateur valable de la capacité et de l'intention d'un ministère de respecter les engagements pris dans sa stratégie de développement durable. En outre, vu l'absence d'orientation plus directe, nous avons pensé que nos vérifications pourraient aider les ministères à établir des systèmes de gestion efficaces.

2.14 En février 2001, les ministères ont présenté leur seconde stratégie de développement durable au Parlement. Au cours des trois dernières années, ils ont rendu compte de leur rendement.

2.15 La pièce 2.1 présente seulement trois engagements significatifs de ministères, qui sont extraits de leur deuxième stratégie de développement durable. Il en existe des dizaines d'autres. Les meilleures pratiques nous ont appris qu'un système de gestion n'est pas garant du succès; cependant, l'absence d'un système qui fonctionne augmente le risque que les engagements ne soient pas respectés. Dans le chapitre 3 du présent Rapport, nous indiquons qu'après 3 ans, les ministères ont déclaré n'avoir respecté que 36 p. 100 des engagements énoncés dans leurs stratégies.

Pièce 2.1 Engagements significatifs tirés de la deuxième stratégie des ministères

Agence canadienne de développement international	L'un des buts de l'Agence en matière de politique et de programme de développement est de « concourir au développement durable dans les pays en développement afin de réduire la pauvreté et de contribuer à rendre le monde plus sûr, plus juste et plus prospère. »
Affaires indiennes et du Nord Canada	« Un environnement humain et naturel en santé » est le premier but des engagements du Ministère dans le Nord (Yukon, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut).
Ministère des Finances	L'un des enjeux clés du Ministère est d'intégrer l'économie et l'environnement. Cela suppose de miser sur la base analytique et les connaissances du Ministère pour intégrer plus étroitement les considérations économiques et environnementales dans des politiques ciblées en matière d'impôt et de dépenses et dans les politiques connexes.

Source : Stratégies de développement durable, 2001–2003

Objet de la vérification

2.16 Notre vérification avait pour objectif de déterminer la mesure dans laquelle les ministères et les organismes fédéraux ont établi des systèmes de gestion pour gérer leurs engagements en matière de développement durable. Nous avons évalué cette capacité en déterminant si chaque système de gestion est complet et en examinant la façon dont il est appliqué.

2.17 Au cours des vérifications que nous avons effectuées pendant les trois dernières années, nous avons tenté de répondre à deux questions : Les ministères se sont-ils dotés de la capacité de mettre en œuvre leur stratégie? Les ministères font-ils ce qu'ils ont dit qu'ils feraient dans leur stratégie?

2.18 Afin de répondre à la première question, nous avons comparé, dans nos rapports de 1999 et de 2000, les pratiques de gestion de 12 ministères aux normes reconnues de bonnes pratiques de gestion. Nous avons fait de même pour ce chapitre avec les 16 autres ministères (voir la pièce 2.2). Le chapitre 3 du Rapport répond à la seconde question.

2.19 Nous n'avons ni évalué les résultats des ministères ni formulé d'opinion sur leur rendement jusqu'à maintenant, sauf sur le rendement communiqué par les ministères eux-mêmes. Nous vérifierons leur rendement dans de futurs rapports et en rendrons compte.

Pièce 2.2 Ministères vérifiés

Rapport de 2001 du commissaire à l'environnement et au développement durable

- Affaires indiennes et du Nord Canada
- Agence canadienne d'évaluation environnementale
- Agence canadienne de développement international
- Agence Parcs Canada
- Défense nationale
- Développement des ressources humaines Canada
- Environnement Canada
- Gendarmerie royale du Canada
- Industrie Canada
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
- Ministère des Finances
- Ressources naturelles Canada
- Secrétariat du Conseil du Trésor
- Service correctionnel Canada
- Transports Canada
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Rapport de 2000

- Développement économique Canada pour les régions du Québec
- Agence des douanes et du revenu du Canada
- Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
- Ministère du Patrimoine canadien
- Pêches et Océans
- Solliciteur général Canada

Rapport de 1999

- Agence de promotion économique du Canada atlantique
- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Anciens combattants Canada
- Citoyenneté et Immigration Canada
- Ministère de la Justice
- Santé Canada

de développement durable. Nous pensons que ces systèmes constituent un indicateur valable de la capacité et de l'intention d'un ministère de respecter les engagements pris dans sa stratégie de développement durable. En outre, vu l'absence d'orientation plus directe, nous avons pensé que nos vérifications pourraient aider les ministères à établir des systèmes de gestion efficaces.

2.14 En février 2001, les ministères ont présenté leur seconde stratégie de développement durable au Parlement. Au cours des trois dernières années, ils ont rendu compte de leur rendement.

2.15 La pièce 2.1 présente seulement trois engagements significatifs de ministères, qui sont extraits de leur deuxième stratégie de développement durable. Il en existe des dizaines d'autres. Les meilleures pratiques nous ont appris qu'un système de gestion n'est pas garant du succès; cependant, l'absence d'un système qui fonctionne augmente le risque que les engagements ne soient pas respectés. Dans le chapitre 3 du présent Rapport, nous indiquons qu'après 3 ans, les ministères ont déclaré n'avoir respecté que 36 p. 100 des engagements énoncés dans leurs stratégies.

Pièce 2.1 **Engagements significatifs tirés de la deuxième stratégie des ministères**

Agence canadienne de développement international

L'un des buts de l'Agence en matière de politique et de programme de développement est de « concourir au développement durable dans les pays en développement afin de réduire la pauvreté et de contribuer à rendre le monde plus sûr, plus juste et plus prospère. »

Affaires indiennes et du Nord Canada

« Un environnement humain et naturel en santé » est le premier but des engagements du Ministère dans le Nord (Yukon, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut).

Ministère des Finances

L'un des enjeux clés du Ministère est d'intégrer l'économie et l'environnement. Cela suppose de miser sur la base analytique et les connaissances du Ministère pour intégrer plus étroitement les considérations économiques et environnementales dans des politiques ciblées en matière d'impôt et de dépenses et dans les politiques connexes.

Source : Stratégies de développement durable, 2001–2003

Objet de la vérification

2.16 Notre vérification avait pour objectif de déterminer la mesure dans laquelle les ministères et les organismes fédéraux ont établi des systèmes de gestion pour gérer leurs engagements en matière de développement durable. Nous avons évalué cette capacité en déterminant si chaque système de gestion est complet et en examinant la façon dont il est appliqué.

2.17 Au cours des vérifications que nous avons effectuées pendant les trois dernières années, nous avons tenté de répondre à deux questions : Les ministères se sont-ils dotés de la capacité de mettre en œuvre leur stratégie? Les ministères font-ils ce qu'ils ont dit qu'ils feraient dans leur stratégie?

2.18 Afin de répondre à la première question, nous avons comparé, dans nos rapports de 1999 et de 2000, les pratiques de gestion de 12 ministères aux normes reconnues de bonnes pratiques de gestion. Nous avons fait de même pour ce chapitre avec les 16 autres ministères (voir la pièce 2.2). Le chapitre 3 du Rapport répond à la seconde question.

2.19 Nous n'avons ni évalué les résultats des ministères ni formulé d'opinion sur leur rendement jusqu'à maintenant, sauf sur le rendement communiqué par les ministères eux-mêmes. Nous vérifierons leur rendement dans de futurs rapports et en rendrons compte.

Pièce 2.2 **Ministères vérifiés**

Rapport de 2001 du commissaire à l'environnement et au développement durable

- Affaires indiennes et du Nord Canada
- Agence canadienne d'évaluation environnementale
- Agence canadienne de développement international
- Agence Parcs Canada
- Défense nationale
- Développement des ressources humaines Canada
- Environnement Canada
- Gendarmerie royale du Canada
- Industrie Canada
- Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
- Ministère des Finances
- Ressources naturelles Canada
- Secrétariat du Conseil du Trésor
- Service correctionnel Canada
- Transports Canada
- Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Rapport de 2000

- Développement économique Canada pour les régions du Québec
- Agence des douanes et du revenu du Canada
- Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
- Ministère du Patrimoine canadien
- Pêches et Océans
- Solliciteur général Canada

Rapport de 1999

- Agence de promotion économique du Canada atlantique
- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Anciens combattants Canada
- Citoyenneté et Immigration Canada
- Ministère de la Justice
- Santé Canada

2.20 **Ce que nous nous attendions à trouver.** En 1995, le gouvernement a donné aux ministères la directive d'élaborer des systèmes de gestion de l'environnement en suivant les meilleures pratiques d'autres secteurs. Les éléments d'un système de gestion qui fonctionne bien sont illustrés à la pièce 2.3. Ce système reflète les principes et les étapes du programme de gestion moderne adopté par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le gouvernement avait également demandé aux ministères de faire en sorte que leur système de gestion et leurs pratiques opérationnelles favorisent le développement durable. En réponse à ces requêtes, tous les ministères, sauf trois, ont mentionné dans leur stratégie de développement durable de 1997 leur intention d'établir un système de gestion approprié. Par conséquent, nous nous attendions à ce que chaque ministère ait un système de gestion lui permettant de donner suite aux engagements qu'il avait pris dans sa stratégie.

2.21 Pour cette vérification, nous avons demandé aux ministères de faire une autoévaluation fondée sur la norme sur les systèmes de gestion de l'environnement de l'Organisation internationale de normalisation (ISO 14001). Au cours des années précédentes, nous avons effectué des évaluations conjointement avec les ministères. Cette évaluation était aussi fondée sur la norme ISO 14001 pour les critères génériques. Nos constatations reposent sur les preuves présentées par les ministères.

2.22 Lorsque nous évaluons un ministère, nous cherchons des preuves de l'existence des cinq éléments d'un système de gestion qui fonctionne bien (voir la pièce 2.3). Nous comparons ensuite les résultats de chaque ministère aux résultats de tous les ministères de notre échantillon. Nous avons constaté que chaque ministère se trouve dans un des quatre niveaux décrits à la pièce 2.4. On trouvera d'autres détails dans À propos de la vérification à la fin du chapitre.

Pièce 2.3 **Un système de gestion qui fonctionne bien**

Un bon système de gestion est un processus cyclique qui fait le lien entre les objectifs, les plans d'action et les résultats d'une organisation. Il a pour objet de fournir à une organisation l'assurance raisonnable que ses travaux sont exécutés conformément aux exigences réglementaires applicables, aux normes professionnelles ainsi qu'à ses propres politiques et procédures. Un système bien conçu englobe un processus structuré pour permettre l'amélioration continue; c'est un excellent indicateur de la probabilité que les résultats visés seront obtenus.

Observations et recommandations

Les ministères qui sont des chefs de file montrent que cela peut être fait

2.23 Un message mixte. Nous avons constaté que la capacité de gérer les questions liées à l'environnement et au développement durable des 16 ministères que nous avons vérifiés cette année variait considérablement. La plupart des ministères ont en place certains éléments d'un système de gestion pour veiller au respect de leurs engagements en matière d'environnement et de développement durable. Cependant, seuls quatre ministères possèdent un système de gestion tout à fait adéquat qui leur permet de gérer et de respecter les engagements énoncés dans leur stratégie de développement durable. Quatre autres ministères ont établi une capacité de gestion qui intègre la plupart des éléments d'un système de gestion efficace. Si ces ministères utilisaient mieux cette capacité dans tous leurs secteurs, ils auraient un système de gestion qui fonctionne entièrement. Par ailleurs, le système de gestion de six ministères comporte des lacunes importantes. Ces ministères doivent améliorer grandement leur système pour pouvoir démontrer qu'ils possèdent la capacité de respecter les engagements contenus dans leur stratégie. Enfin, deux ministères ont énormément de difficultés à établir un système de gestion approprié répondant à leurs besoins en matière de développement durable. Les paragraphes suivants et la pièce 2.4 présentent plus de détails à ce sujet.

Pièce 2.4 **Évaluation du système de gestion de 16 ministères**

Niveau I	Ces ministères ont soit un système de gestion qui fonctionne pour leurs engagements en matière d'environnement et de développement durable ou soit un système qui ne répondait pas aux critères de vérification pour quelques aspects mineurs.	• Industrie Canada • Défense nationale • Ressources naturelles Canada • Transports Canada
Niveau II	Ces ministères ont un système de gestion dont un des cinq éléments présente une lacune importante ou dont le fonctionnement varie à l'échelle du ministère.	• Service correctionnel Canada • Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international • Travaux publics et Services gouvernementaux Canada • Secrétariat du Conseil du Trésor
Niveau III	Ces ministères ont plus d'une lacune importante. Dans la plupart des cas, la lacune a trait à la capacité du ministère de mesurer son rendement et d'en rendre compte, d'examiner les pratiques actuelles et de guider les améliorations.	• Agence canadienne d'évaluation environnementale • Environnement Canada • Développement des ressources humaines Canada • Agence Parcs Canada • Gendarmerie royale du Canada • Agence canadienne de développement international
Niveau IV	Ces ministères ont un système de gestion des engagements en matière de développement durable qui comporte des lacunes importantes dans la plupart de ses éléments.	• Ministère des Finances • Affaires indiennes et du Nord Canada

2.20 **Ce que nous nous attendions à trouver.** En 1995, le gouvernement a donné aux ministères la directive d'élaborer des systèmes de gestion de l'environnement en suivant les meilleures pratiques d'autres secteurs. Les éléments d'un système de gestion qui fonctionne bien sont illustrés à la pièce 2.3. Ce système reflète les principes et les étapes du programme de gestion moderne adopté par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Le gouvernement avait également demandé aux ministères de faire en sorte que leur système de gestion et leurs pratiques opérationnelles favorisent le développement durable. En réponse à ces requêtes, tous les ministères, sauf trois, ont mentionné dans leur stratégie de développement durable de 1997 leur intention d'établir un système de gestion approprié. Par conséquent, nous nous attendions à ce que chaque ministère ait un système de gestion lui permettant de donner suite aux engagements qu'il avait pris dans sa stratégie.

2.21 Pour cette vérification, nous avons demandé aux ministères de faire une autoévaluation fondée sur la norme sur les systèmes de gestion de l'environnement de l'Organisation internationale de normalisation (ISO 14001). Au cours des années précédentes, nous avons effectué des évaluations conjointement avec les ministères. Cette évaluation était aussi fondée sur la norme ISO 14001 pour les critères génériques. Nos constatations reposent sur les preuves présentées par les ministères.

2.22 Lorsque nous évaluons un ministère, nous cherchons des preuves de l'existence des cinq éléments d'un système de gestion qui fonctionne bien (voir la pièce 2.3). Nous comparons ensuite les résultats de chaque ministère aux résultats de tous les ministères de notre échantillon. Nous avons constaté que chaque ministère se trouve dans un des quatre niveaux décrits à la pièce 2.4. On trouvera d'autres détails dans À propos de la vérification à la fin du chapitre.

Pièce 2.3 Un système de gestion qui fonctionne bien

Un bon système de gestion est un processus cyclique qui fait le lien entre les objectifs, les plans d'action et les résultats d'une organisation. Il a pour objet de fournir à une organisation l'assurance raisonnable que ses travaux sont exécutés conformément aux exigences réglementaires applicables, aux normes professionnelles ainsi qu'à ses propres politiques et procédures. Un système bien conçu englobe un processus structuré pour permettre l'amélioration continue; c'est un excellent indicateur de la probabilité que les résultats visés seront obtenus.

Observations et recommandations

Les ministères qui sont des chefs de file montrent que cela peut être fait

2.23 Un message mixte. Nous avons constaté que la capacité de gérer les questions liées à l'environnement et au développement durable des 16 ministères que nous avons vérifiés cette année variait considérablement. La plupart des ministères ont en place certains éléments d'un système de gestion pour veiller au respect de leurs engagements en matière d'environnement et de développement durable. Cependant, seuls quatre ministères possèdent un système de gestion tout à fait adéquat qui leur permet de gérer et de respecter les engagements énoncés dans leur stratégie de développement durable. Quatre autres ministères ont établi une capacité de gestion qui intègre la plupart des éléments d'un système de gestion efficace. Si ces ministères utilisaient mieux cette capacité dans tous leurs secteurs, ils auraient un système de gestion qui fonctionne entièrement. Par ailleurs, le système de gestion de six ministères comporte des lacunes importantes. Ces ministères doivent améliorer grandement leur système pour pouvoir démontrer qu'ils possèdent la capacité de respecter les engagements contenus dans leur stratégie. Enfin, deux ministères ont énormément de difficultés à établir un système de gestion approprié répondant à leurs besoins en matière de développement durable. Les paragraphes suivants et la pièce 2.4 présentent plus de détails à ce sujet.

Pièce 2.4 Évaluation du système de gestion de 16 ministères

Niveau I	Ces ministères ont soit un système de gestion qui fonctionne pour leurs engagements en matière d'environnement et de développement durable ou soit un système qui ne répondait pas aux critères de vérification pour quelques aspects mineurs.	• Industrie Canada • Défense nationale • Ressources naturelles Canada • Transports Canada
Niveau II	Ces ministères ont un système de gestion dont un des cinq éléments présente une lacune importante ou dont le fonctionnement varie à l'échelle du ministère.	• Service correctionnel Canada • Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international • Travaux publics et Services gouvernementaux Canada • Secrétariat du Conseil du Trésor
Niveau III	Ces ministères ont plus d'une lacune importante. Dans la plupart des cas, la lacune a trait à la capacité du ministère de mesurer son rendement et d'en rendre compte, d'examiner les pratiques actuelles et de guider les améliorations.	• Agence canadienne d'évaluation environnementale • Environnement Canada • Développement des ressources humaines Canada • Agence Parcs Canada • Gendarmerie royale du Canada • Agence canadienne de développement international
Niveau IV	Ces ministères ont un système de gestion des engagements en matière de développement durable qui comporte des lacunes importantes dans la plupart de ses éléments.	• Ministère des Finances • Affaires indiennes et du Nord Canada

2.24 L'examen des première et deuxième stratégies de développement durable des ministères a révélé que sur les stratégies de 27 ministères et organismes (Parcs Canada faisait partie de Patrimoine canadien), seulement 3 stratégies ne contenaient pas l'engagement d'établir une forme quelconque de système de gestion. En 2001, 19 des 28 stratégies montrent que les ministères n'ont pas de système de gestion complet. Les plans ministériels corroborent nos constatations.

Quatre ministères ont un système de gestion qui fonctionne bien

2.25 **Les ministères de niveau I.** Le ministère de la Défense nationale, Industrie Canada, Ressources naturelles Canada et Transports Canada ont tous fourni la preuve qu'ils possédaient un système de gestion qui fonctionne bien pour assurer le respect des engagements énoncés dans leur stratégie.

2.26 Ces ministères ont montré qu'une approche systématique à l'égard de la gestion du développement durable est possible. Ils ont bien cerné les aspects de l'environnement et du développement durable; ils ont établi des objectifs et des cibles, des programmes, des systèmes de surveillance et de suivi ainsi que des procédures de rapport; et ils ont fait participer activement la haute direction à l'examen de leur rendement. Il y a des preuves que les engagements ont été gérés depuis l'étape de leur détermination initiale jusqu'à l'étape de l'examen de la gestion (ou examen par la direction) des progrès et des réalisations.

2.27 Ces ministères ont consacré des ressources à l'établissement d'un système de gestion pour guider leurs activités en matière d'environnement et de développement durable. Facteur plus important, ils ont obtenu l'engagement de la haute direction à cet égard. Notre vérification de ces quatre ministères a révélé un certain nombre de pratiques exemplaires, dont certaines sont présentées à l'annexe de ce chapitre.

Quatre ministères ont presque réussi

2.28 **Ministères de niveau II.** Ces ministères ont mis en place bon nombre des éléments d'un système de gestion qui fonctionne bien. Cependant, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Affaires étrangères et Commerce international ne les appliquent pas uniformément à tous leurs programmes. De plus, Service correctionnel Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont un ou plusieurs éléments de leur système qui comportent des faiblesses. Ces faiblesses étaient souvent évidentes dans les rapports de surveillance et de rendement que nous avons examinés. Ceux-ci ne faisaient pas toujours de renvois clairs aux objectifs et aux cibles cernés dans la stratégie du ministère. Ces ministères ont déployé beaucoup d'efforts pour gérer leurs engagements en matière de développement durable. En poursuivant leurs efforts, ils devraient être en mesure de montrer qu'ils possèdent la capacité de gérer, à l'échelle ministérielle, les engagements énoncés dans leur stratégie de développement durable. D'autres pratiques exemplaires de deux de ces ministères sont présentées à l'annexe de ce chapitre.

Huit ministères n'ont pas réussi

Six ministères affichent des lacunes notables

2.29 **Ministères de niveau III.** Développement des ressources humaines Canada, l'Agence Parcs Canada, l'Agence canadienne d'évaluation environnementale, la Gendarmerie royale du Canada, Environnement Canada, l'Agence canadienne de développement international affichent des lacunes dans leur capacité de gérer leurs engagements en matière de développement durable, si l'on se fonde sur les preuves présentées par chaque ministère. Nous avons constaté que la haute direction doit réévaluer son niveau d'engagement ou sa façon de gérer la mise en œuvre de la stratégie du ministère. Il convient de noter que jusqu'à tout récemment, la stratégie du ministère du Patrimoine canadien englobait l'Agence Parcs Canada. L'Agence Parcs Canada a préparé sa première stratégie et commence à établir un système de gestion pour celle-ci.

Deux ministères présentent des lacunes importantes dans la plupart des domaines de la gestion du développement durable

2.30 **Ministères de niveau IV.** Le ministère des Finances et Affaires indiennes et du Nord Canada n'ont pu fournir de preuves suffisantes montrant qu'ils géraient adéquatement le développement durable à l'échelle ministérielle. À notre avis, les activités et les initiatives à l'appui des engagements de développement durable risquent vraiment de n'être entreprises que de façon ponctuelle pour divers programmes de chaque ministère. Même si le ministère des Finances a décrit dans sa première stratégie de développement durable de nouveaux processus et des mécanismes de coordination, nous pensons que l'efficience et l'efficacité augmenteraient si ces ministères adoptaient une structure et une approche plus systématiques. Il faut dire que six années se sont écoulées depuis que le gouvernement a demandé aux ministères d'adopter un système de gestion et que les progrès demeurent lents pour ces deux ministères.

2.31 Le ministère des Finances a indiqué qu'il intégrait le développement durable à tous les aspects de son travail. Cependant, il n'a pu fournir de preuves convaincantes montrant que les engagements en matière de développement durable qu'il a pris dans sa première stratégie (1997–2000) étaient gérés de façon systématique ou qu'ils avaient été pleinement intégrés aux processus existants.

2.32 Affaires indiennes et du Nord Canada a établi trois systèmes distincts de gestion du développement durable au niveau des directions générales. Ce ministère est responsable, au nom du gouvernement fédéral, de l'élaboration et de la coordination d'une stratégie de développement durable pour le Nord. Bien que des mesures à l'appui du développement durable aient été prises, les progrès de chacune des directions générales sont inégaux. Le Ministère devra déployer des efforts considérables pour montrer qu'il possède la capacité de gérer le développement durable à l'échelle ministérielle.

2.33 Ces constatations nous inquiètent, car le ministère des Finances et Affaires indiennes et du Nord Canada sont des parties importantes du programme de développement durable du gouvernement.

L'élaboration et la mise en œuvre d'un système de gestion

Les problèmes persistent au fil du temps

2.34 **Tendances constatées au cours des vérifications précédentes.** Dans nos rapports de 1999 et de 2000, nous avons indiqué que les pratiques des ministères étaient les plus avancées à l'étape de la planification des systèmes de gestion ministériels. Les systèmes s'affaiblissaient au fur et à mesure que les ministères passaient de l'étape de la planification à l'étape de la mise en œuvre et du fonctionnement. Ils étaient au point le plus faible à l'étape de la vérification et des mesures correctives et à celle de l'examen par la direction. La pièce 2.5 présente nos constatations antérieures. Elles sont conformes aux constatations de la présente vérification.

Pièce 2.5 **Constatations des vérifications précédentes**

Réglementation et mise en œuvre

- Les ministères n'avaient pas encore spécifié ni classé par ordre de priorité leurs obligations réglementaires et leurs autres obligations éventuelles en matière d'environnement et de développement durable.
- Les ministères n'avaient pas encore établi ni appliqué de pratiques, de procédures, et d'instructions de travail systématiques pour la mise en œuvre, la surveillance et le contrôle de leur stratégie.

Formation

- Les ministères n'avaient pas encore évalué leurs besoins de formation.

Vérification interne

- La plupart des ministères n'avaient pas encore effectué de vérification interne de leurs pratiques de gestion en matière d'environnement et de développement durable.

Examen par la haute direction

- La haute direction n'avait généralement pas vérifié si les pratiques de gestion du ministère appliquées à la mise en œuvre de la stratégie étaient adéquates.
- Les cibles de rendement et les rapports sur le rendement étaient inexistants ou vagues, de sorte que les ministères (et les parties intéressées indépendantes) ne possédaient pas l'information nécessaire pour surveiller les progrès ou prendre des mesures correctives.
- La plupart des ministères n'avaient pas de procédures pour s'assurer que des mesures correctives étaient prises lorsque le rendement ne correspondait pas aux attentes.
- Même si l'on nous avait dit que la haute direction avait effectué des examens périodiques des progrès par rapport aux objectifs de la stratégie, nous n'avons pas trouvé dans les dossiers les résultats de ces examens ni les mesures correctives recommandées par la direction.

2.33 Ces constatations nous inquiètent, car le ministère des Finances et Affaires indiennes et du Nord Canada sont des parties importantes du programme de développement durable du gouvernement.

L'élaboration et la mise en œuvre d'un système de gestion

Les problèmes persistent au fil du temps

2.34 **Tendances constatées au cours des vérifications précédentes.** Dans nos rapports de 1999 et de 2000, nous avons indiqué que les pratiques des ministères étaient les plus avancées à l'étape de la planification des systèmes de gestion ministériels. Les systèmes s'affaiblissaient au fur et à mesure que les ministères passaient de l'étape de la planification à l'étape de la mise en œuvre et du fonctionnement. Ils étaient au point le plus faible à l'étape de la vérification et des mesures correctives et à celle de l'examen par la direction. La pièce 2.5 présente nos constatations antérieures. Elles sont conformes aux constatations de la présente vérification.

Pièce 2.5 Constatations des vérifications précédentes

Réglementation et mise en œuvre

- Les ministères n'avaient pas encore spécifié ni classé par ordre de priorité leurs obligations réglementaires et leurs autres obligations éventuelles en matière d'environnement et de développement durable.
- Les ministères n'avaient pas encore établi ni appliqué de pratiques, de procédures, et d'instructions de travail systématiques pour la mise en œuvre, la surveillance et le contrôle de leur stratégie.

Formation

- Les ministères n'avaient pas encore évalué leurs besoins de formation.

Vérification interne

- La plupart des ministères n'avaient pas encore effectué de vérification interne de leurs pratiques de gestion en matière d'environnement et de développement durable.

Examen par la haute direction

- La haute direction n'avait généralement pas vérifié si les pratiques de gestion du ministère appliquées à la mise en œuvre de la stratégie étaient adéquates.
- Les cibles de rendement et les rapports sur le rendement étaient inexistants ou vagues, de sorte que les ministères (et les parties intéressées indépendantes) ne possédaient pas l'information nécessaire pour surveiller les progrès ou prendre des mesures correctives.
- La plupart des ministères n'avaient pas de procédures pour s'assurer que des mesures correctives étaient prises lorsque le rendement ne correspondait pas aux attentes.
- Même si l'on nous avait dit que la haute direction avait effectué des examens périodiques des progrès par rapport aux objectifs de la stratégie, nous n'avons pas trouvé dans les dossiers les résultats de ces examens ni les mesures correctives recommandées par la direction.

La planification est généralement bien faite

2.35 C'est à l'étape de la mise en œuvre que les ministères chefs de file se distinguent des autres. Comme nous l'avons constaté lors de nos vérifications précédentes, la plupart des ministères ont une forte capacité de planification des besoins en matière de développement durable. Les ministères chefs de file sont en mesure d'adopter une approche systématique pour établir les objectifs, les cibles et les programmes pour toutes les questions importantes. Nous avons aussi observé que de nombreux ministères avaient affecté des ressources limitées à chacun des processus nécessaires à l'élaboration de leur stratégie de développement durable de 2001. Dans de nombreux cas, les ministères de niveaux III et IV ont dû mettre l'accent sur l'élaboration d'une stratégie révisée, ce qui a ralenti encore plus l'établissement de leur système de gestion.

La mise en œuvre du plan fait problème

2.36 La moitié des ministères (ceux qui affichaient de nombreuses lacunes) n'ont pas précisé la structure de leurs programmes ni la répartition des responsabilités afférentes à ces derniers. Presque tous les ministères ont été en mesure de déterminer la structure et la méthode qu'ils utilisent pour produire une stratégie, mais de nombreux ministères n'ont pas de méthode semblable pour la mise en œuvre des stratégies. Les ministères qui affichaient des lacunes importantes étaient incapables d'établir des objectifs et des cibles pour leurs opérations.

2.37 Aller au-delà de l'étape de la planification. Les ministères qui considèrent le développement durable comme étant avant tout un exercice bureaucratique n'ont pu faire état de changements importants apportés aux programmes et aux activités ou à la façon de mener leurs activités. Même s'ils pouvaient indiquer des activités ou des projets particuliers ayant contribué à l'atteinte des objectifs et des cibles en matière de développement durable, ils n'avaient pas d'approche systématique pour établir la responsabilité et assurer la reddition de comptes à l'égard de tous les engagements. Dans plusieurs cas, les ministères affirmaient qu'ils géraient déjà leurs activités en vue d'assurer un développement durable et qu'ils l'avaient entièrement intégré à leurs activités actuelles. Cependant, ils étaient incapables de démontrer l'existence de systèmes d'attribution des tâches et de mesure du rendement pour leurs engagements en matière de développement durable.

2.38 Près de trois ans après le dépôt des premières stratégies, nous observons une séparation claire entre les ministères qui avaient dépassé l'étape de la planification et avaient commencé à mettre en œuvre des systèmes et des procédures opérationnelles pour gérer leurs engagements et ceux qui ne l'avaient pas fait. Cette constatation est également conforme à celles des vérifications précédentes.

2.39 La formation est essentielle mais inégale. Comme les concepts et l'application du développement durable sont nouveaux pour la majeure partie des membres du personnel, il est essentiel de leur offrir une formation à l'étape de la mise en œuvre.

2.40 De nombreuses bonnes pratiques apparaissent en matière de formation sur le développement durable. Par exemple, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a élaboré et entrepris d'offrir un programme de formation à l'échelle du Ministère sur les questions liées à l'environnement et au développement durable. Industrie Canada a également élaboré un cours sur les questions de développement durable qui touchent ses programmes. Cependant, la plupart des ministères n'offraient que peu ou pas de formation régulière et n'avaient pas cerné systématiquement leurs besoins de formation. Aucun ministère n'a pu fournir la preuve que tous les principaux employés avaient reçu une formation proportionnelle aux risques environnementaux de leurs activités ou aux objectifs en matière d'environnement et de développement durable dont ils sont responsables.

2.41 Le personnel que nous avons interviewé a indiqué qu'il avait besoin d'information sur la façon de gérer le développement durable partout au gouvernement et qu'il manquait d'information de qualité sur « ce qu'il devait faire » à cet égard. La sensibilisation au développement durable a été en grande partie l'affaire du Réseau interministériel sur les stratégies de développement durable. Cependant, ce réseau ne visait pas à répondre aux besoins plus vastes de formation des gestionnaires.

Les outils d'amélioration continue sont l'exception

2.42 La surveillance et la mesure des progrès sont essentielles. Les procédures établies par les ministères pour surveiller le rendement en matière de développement durable et en rendre compte diffèrent considérablement. Les ministères de niveau I (la Défense nationale, Ressources naturelles Canada, Transports Canada et Industrie Canada) ont pris des mesures pour établir des procédures afin d'assurer le suivi de leurs engagements en matière de développement durable et d'évaluer régulièrement les progrès réalisés. Sans de telles procédures, on peut douter de la capacité d'un ministère de faire le suivi des progrès réalisés à l'égard de leurs engagements. Cette information est essentielle pour permettre à la direction de surveiller la mesure dans laquelle l'organisation progresse et de prendre des mesures correctives dans les domaines où le rendement est inférieur aux niveaux prévus.

2.43 Une mauvaise surveillance nuit à la crédibilité des rapports sur le rendement. L'absence de procédures de surveillance soulève des questions quant à la fiabilité de l'information sur le rendement en matière de développement durable communiquée dans les rapports. Cette information est souvent recueillie en réponse à des exigences précises, telle une demande d'information transmise dans le cadre du processus de préparation des rapports ministériels sur le rendement. Cependant, les procédures permettant de compiler l'information et d'évaluer le rendement ne sont pas bien définies.

Pour produire l'information requise, il faut habituellement un effort ponctuel. Communiquer de l'information plus qu'une fois par année est certainement plus utile et plus efficace.

2.44 L'exemple suivant montre bien la valeur d'une approche systématique à l'égard du contrôle des progrès. Ainsi, Développement des ressources humaines Canada n'a pu fournir de preuves pour justifier une déclaration faite dans son rapport sur le rendement. Le Ministère a déclaré avoir respecté le deuxième engagement principal de sa stratégie de développement durable, à savoir tenir compte du développement durable lors de l'élaboration de ses politiques et programmes en matière de développement des ressources humaines. Le Ministère n'a pu prouver la déclaration contenue dans son rapport sur le rendement au Parlement; il n'a pu que nous donner sa parole à cet effet. Il se peut qu'il ait atteint son objectif, mais en raison des lacunes de ses systèmes de contrôle, il n'a pu le prouver.

2.45 Outre les ministères de niveau I, tous les autres ministères doivent améliorer sensiblement les procédures utilisées pour surveiller les progrès réalisés par rapport à leurs engagements en matière de développement durable.

2.46 **Les systèmes de mesures correctives solides sont rares.** Nous avons constaté que de nombreux ministères n'avaient pas mis en place une procédure officielle de vérification et de mesures correctives, laquelle est essentielle à l'amélioration continue du système de gestion.

2.47 Notre évaluation des systèmes de gestion et des procédures à l'égard des mesures correctives a révélé qu'ils en étaient à leurs toutes premières étapes d'élaboration dans tous les ministères, à l'exception des ministères de niveau I. Par exemple, le ministère de la Défense nationale et Industrie Canada ont montré qu'ils avaient établi des procédures solides dans ce domaine, notamment la surveillance régulière de la mise en œuvre de leur plan d'action, des évaluations indépendantes de la mise en œuvre de leur stratégie de développement durable et un processus de mesures correctives documenté.

Examen de la gestion

2.48 Aux premières étapes d'un nouveau programme, la haute direction doit effectuer des examens fréquents, mettre l'accent sur l'efficacité du système de gestion, et veiller à ce que les principales étapes de la mise en œuvre aient été réalisées. La direction des ministères de niveau I a effectué régulièrement de tels examens. Quant aux ministères de niveaux III et IV, l'examen de la gestion constituait toujours une lacune importante.

Pour être efficace, un tel examen doit :

- mettre l'accent sur le système de gestion;
- examiner le rendement afin de déterminer pourquoi les objectifs énoncés dans la stratégie ont été atteints;

- déterminer la cause des problèmes et les changements à apporter au système;
- cerner et corriger les problèmes potentiels avant qu'ils ne nuisent au rendement.

De nombreux ministères n'ont pu attester d'un niveau important de participation de la haute direction.

2.49 **L'examen du cadre de gestion était rarement effectué.** Nous avons constaté que les ministères dont les systèmes de gestion présentaient le plus grand nombre de lacunes ne pouvaient vraiment faire la preuve d'un processus d'examen — dont l'examen des plans de mise en œuvre, des rapports de vérification, des mesures correctives — et de la comparaison des résultats du rendement du ministère aux objectifs et aux cibles énoncés dans sa stratégie. La haute direction doit déterminer les éléments qu'elle doit examiner régulièrement afin d'évaluer l'efficacité du système de gestion pour ce qui est du respect des engagements en matière d'environnement et de développement durable. Les meilleures pratiques confirment le rôle de la haute direction dans l'examen de la gestion des stratégies de développement durable. Un tel examen peut favoriser le respect des engagements dans tous les secteurs. Sans cet examen, la haute direction ne saura pas quelles questions poser ni quels domaines exigent son attention.

2.50 **La vérification interne peut jouer un rôle clé.** La politique sur la vérification interne que vient de publier le Secrétariat du Conseil du Trésor confirme que la fonction de vérification interne a pour rôle de fournir à la haute direction l'assurance que les processus de gestion de l'organisation sont adéquats. Les systèmes de gestion du développement durable sont des processus de gestion importants et ils devraient donc faire l'objet de travaux de vérification interne.

2.51 La fonction de vérification interne ne peut garantir une capacité de gestion, mais elle est un élément essentiel pour évaluer les processus de gestion et cerner les lacunes qui pourraient nuire à l'atteinte des résultats. Au cours des premières étapes de la mise en œuvre d'un tel système, la vérification interne peut être un outil efficace pour cerner les lacunes dans les cas où le système établi ne répond pas à tous les besoins. Elle permet aussi au ministère de savoir sur quoi faire porter ses efforts en premier. La plupart des ministères ont fait participer leur service de vérification interne et de revue à l'évaluation des enjeux de développement durable. Cependant, dans environ la moitié des ministères, ces évaluations n'ont pas porté sur les systèmes et procédures de gestion du développement durable.

Causes sous-jacentes des lacunes

2.52 **Les ministères chefs de file montrent qu'il est possible d'y parvenir.** Les ministères chefs de file ont montré qu'il est possible de concevoir et de mettre en œuvre un système de gestion qui fonctionne bien et d'en tirer parti. Nous avons constaté que la plupart des 16 ministères ont fait face aux mêmes contraintes et défis posés par des priorités contradictoires. La moitié des

ministères ont réussi à aller au-delà de la mise en œuvre et l'autre moitié n'y est pas parvenue. On se demande évidemment pourquoi il en est ainsi.

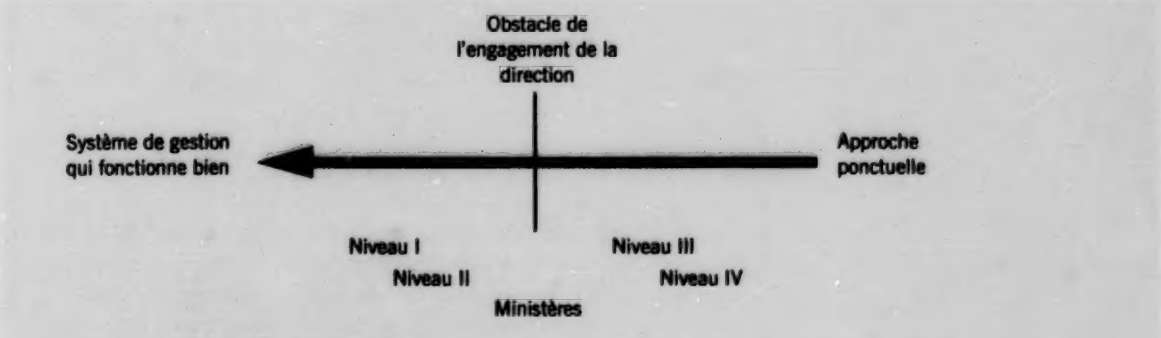
2.53 **L'engagement continu de la haute direction est essentiel.** Nous avons constaté un engagement visible et soutenu de la haute direction dans les ministères qui ont réussi à aller de l'avant (niveaux I et II). Nous n'avons pas trouvé de preuve de ce genre d'engagement dans les autres ministères. Dans la plupart des cas, nous avons observé que la participation de la haute direction distingue essentiellement les ministères chefs de file des autres (voir la pièce 2.6). La participation des cadres supérieurs des ministères de niveaux I et II était régulière. Nous avons constaté une corrélation entre la qualité du système de gestion et l'intérêt et la participation des hauts fonctionnaires. Nous n'avons généralement pas constaté ce genre de leadership dans les ministères de niveaux III et IV.

2.54 Après avoir vérifié les systèmes de gestion pendant trois ans, nous sommes d'avis que l'absence d'engagement de certains hauts fonctionnaires peut signifier que les stratégies de développement durable et les systèmes de gestion connexes risquent de devenir un exercice bureaucratique, dont le principal but est de respecter la *Loi sur le vérificateur général* et de répondre aux exigences du commissaire à l'environnement et au développement durable. L'absence de directives de la part de la direction du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui agit au nom du gouvernement dans son ensemble, ne fait qu'exacerber la situation. En 1995, on a demandé aux ministères de mettre en œuvre des systèmes de gestion pour leurs programmes de développement durable. De nombreux ministères se sont engagés à le faire dans leur première stratégie, mais bon nombre n'y sont toujours pas parvenus.

Rôles et responsabilités essentiels

2.55 **Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor jouent un rôle essentiel.** Dans nos rapports antérieurs, nous avons toujours considéré l'absence de coordination entre les ministères comme une préoccupation importante. De plus en plus de priorités et d'initiatives gouvernementales incombent à plusieurs ministères. Pour assurer le succès

Pièce 2.6 Surmonter l'obstacle de l'engagement de la direction



ministères ont réussi à aller au-delà de la mise en œuvre et l'autre moitié n'y est pas parvenue. On se demande évidemment pourquoi il en est ainsi.

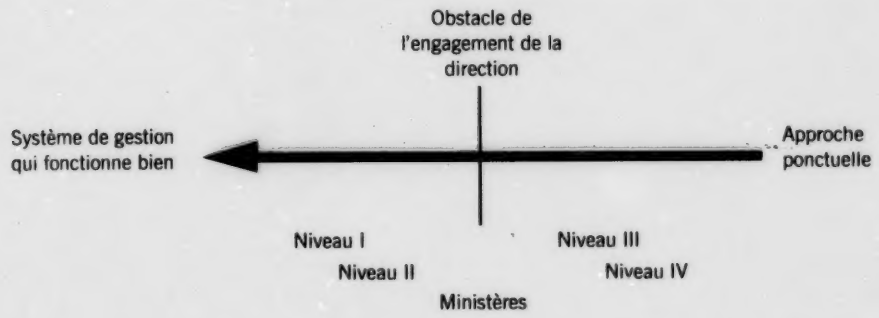
2.53 **L'engagement continu de la haute direction est essentiel.** Nous avons constaté un engagement visible et soutenu de la haute direction dans les ministères qui ont réussi à aller de l'avant (niveaux I et II). Nous n'avons pas trouvé de preuve de ce genre d'engagement dans les autres ministères. Dans la plupart des cas, nous avons observé que la participation de la haute direction distingue essentiellement les ministères chefs de file des autres (voir la pièce 2.6). La participation des cadres supérieurs des ministères de niveaux I et II était régulière. Nous avons constaté une corrélation entre la qualité du système de gestion et l'intérêt et la participation des hauts fonctionnaires. Nous n'avons généralement pas constaté ce genre de leadership dans les ministères de niveaux III et IV.

2.54 Après avoir vérifié les systèmes de gestion pendant trois ans, nous sommes d'avis que l'absence d'engagement de certains hauts fonctionnaires peut signifier que les stratégies de développement durable et les systèmes de gestion connexes risquent de devenir un exercice bureaucratique, dont le principal but est de respecter la *Loi sur le vérificateur général* et de répondre aux exigences du commissaire à l'environnement et au développement durable. L'absence de directives de la part de la direction du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui agit au nom du gouvernement dans son ensemble, ne fait qu'exacerber la situation. En 1995, on a demandé aux ministères de mettre en œuvre des systèmes de gestion pour leurs programmes de développement durable. De nombreux ministères se sont engagés à le faire dans leur première stratégie, mais bon nombre n'y sont toujours pas parvenus.

Rôles et responsabilités essentiels

2.55 **Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor jouent un rôle essentiel.** Dans nos rapports antérieurs, nous avons toujours considéré l'absence de coordination entre les ministères comme une préoccupation importante. De plus en plus de priorités et d'initiatives gouvernementales incombent à plusieurs ministères. Pour assurer le succès

Pièce 2.6 **Surmonter l'obstacle de l'engagement de la direction**



de ces priorités et initiatives, il faut un niveau élevé de coopération et de coordination. Le rôle du Bureau du Conseil privé est de veiller à informer les ministères de la priorité donnée par le gouvernement au développement durable. Il doit aussi veiller à ce que les ministères comprennent le rôle qu'ils doivent jouer. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, en sa qualité de comité de gestion du gouvernement, doit garantir que les ministères possèdent les systèmes de gestion nécessaires à l'atteinte de leurs objectifs.

2.56 Environnement Canada a la responsabilité de coordonner les activités de développement durable du gouvernement. Il faut cependant indiquer que chaque ministre est directement responsable envers le Parlement du rendement de son ministère par rapport aux objectifs énoncés dans sa stratégie de développement durable.

2.57 Au niveau ministériel, le leadership peut s'exprimer par l'engagement de la haute direction. Comme nous l'avons mentionné, on peut observer ce leadership dans les ministères chefs de file. Cependant, le leadership à l'échelle gouvernementale est plus difficile à évaluer. Le gouvernement fédéral, par l'entremise de ses organismes centraux, a diffusé plusieurs lignes directrices et politiques sur le développement durable et sa gestion. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a également publié des lignes directrices sur les rapports annuels sur le rendement. Cependant, le chapitre 3 de ce rapport indique que seulement 7 ministères sur 28 ont respecté ces lignes directrices dans leur rapport sur le rendement de 1999-2000. De plus, nous avons constaté que quatre ministères ne satisfaisaient à aucun des critères de rapport. Nous n'avons trouvé aucun élément probant indiquant qu'un organisme central a tenu les ministères responsables du non-respect des lignes directrices. À notre avis, on peut aussi exercer un leadership en exigeant que les organisations rendent des comptes. Si l'on établit et diffuse des directives, on a aussi la responsabilité de contrôler le respect de ces directives et de poser des questions lorsqu'elles ne sont pas suivies. Sans une telle pression, il est peu probable que la situation s'améliorera.

Aucune date n'a été fixée à l'échelle du gouvernement pour la mise en œuvre

2.58 Après 3 années de vérification, nous constatons que chacun des 16 ministères travaille à son propre rythme. Certains ont choisi de mettre en œuvre leur système de gestion, d'autres non. Le gouvernement n'a pas établi d'échéance. Sans échéance, on communique le message implicite suivant : même si cela peut être important, rien ne presse.

2.59 **Recommandation.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait travailler en collaboration avec les ministères pour établir des processus de gestion qui permettent au gouvernement de respecter les engagements pris en matière de développement durable. Il devrait aussi obtenir des ministères qu'ils s'engagent à respecter un calendrier de mise en œuvre. Ces processus devraient être conformes au programme de gestion moderne adopté par le Conseil du Trésor.

Réponse du gouvernement. *Le gouvernement reconnaît que des processus de gestion efficaces sont essentiels pour atteindre les objectifs énoncés dans les stratégies de développement durable des ministères, ainsi que pour améliorer continuellement ces stratégies. Tous les processus de gestion ministériels doivent contenir les éléments fondamentaux d'un bon système qui sont indiqués dans ce chapitre (stratégie, planification, mise en œuvre et fonctionnement, vérification et mesures correctives, examen de la gestion). En même temps, étant donné la nature diverse des ministères et des organismes, il faut être assez flexible pour pouvoir adapter les processus de gestion aux particularités de chacune des organisations, et notamment garder l'option d'intégrer les stratégies de développement durable aux processus actuels ou de mettre en place des processus distincts.*

En tant que conseil de gestion du gouvernement fédéral, le Secrétariat du Conseil du Trésor conseillera les ministères et les organismes sur l'adoption ou le renforcement de processus de gestion adéquats visant à appuyer leurs activités, y compris celles qui ont trait au développement durable. Dans certains cas, les ministères amélioreront leurs processus en vue de respecter leurs engagements en matière de développement durable. Il est important de préciser que tous les ministres doivent rendre compte directement au Parlement du rendement de leur ministère à l'égard des objectifs énoncés dans la stratégie.

La commissaire à l'environnement et au développement durable a souligné le rôle important que joue la haute direction dans la mise sur pied de systèmes de gestion efficaces. À cette fin, le Bureau du Conseil privé veillera à ce que les cadres supérieurs reconnaissent l'importance accordée au développement durable par le gouvernement. De son côté, Environnement Canada assumera un rôle de chef de file et aidera à coordonner les efforts de promotion du développement durable que mèneront les divers ministères.

Conclusion

2.60 L'objectif de la vérification était de déterminer la mesure dans laquelle les ministères et les organismes fédéraux ont élaboré un système de gestion leur permettant de gérer leurs engagements en matière de développement durable.

2.61 Dans l'ensemble, nous avons constaté que 8 des 16 ministères que nous avons vérifiés ont élaboré un système de gestion pour assurer le respect de leurs engagements en matière de développement durable. Bien qu'il soit extrêmement difficile de mesurer l'intention sous-tendant les mesures prises, cette question est devenue essentielle lors de la vérification. Nous avons constaté une corrélation entre le niveau d'intérêt manifesté par la haute direction, la qualité et la fréquence des rapports sur le rendement communiqués à la direction et la qualité apparente du système de gestion. De plus, nous craignons que certains ministères considèrent leurs activités de développement durable comme un exercice bureaucratique, dont le principal but est de respecter les exigences du commissaire à l'environnement et au développement durable.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de la vérification était de déterminer la mesure dans laquelle les ministères et les organismes fédéraux avaient chacun établi un système de gestion pour gérer ses engagements en matière de développement durable.

À cette fin, nous avons tenté de déterminer si les systèmes de gestion étaient complets et s'ils étaient appliqués à l'échelle ministérielle. Nous avons ainsi obtenu une mesure de la capacité du ministère de gérer ses engagements en matière de développement durable.

Étendue et méthode

Pour réaliser la vérification, nous avons utilisé pour la première fois une autoévaluation. Nous avons envoyé à chacun des 16 ministères un questionnaire fondé sur la norme sur les systèmes de gestion de l'environnement de l'Organisation internationale de normalisation (ISO 14001). Nous avons donné aux représentants des ministères près de six mois pour remplir le questionnaire et compiler la documentation et les preuves connexes. La plupart des représentants ont déclaré qu'il leur avait fallu entre cinq et dix jours ouvrables pour remplir le questionnaire. Ils ont aussi affirmé qu'ils avaient trouvé l'autoévaluation valable puisqu'elle leur avait permis de comprendre leurs lacunes ministérielles beaucoup plus clairement que si un organisme extérieur avait fait le travail.

Nous avons examiné la documentation fournie par les ministères pour déterminer si les critères d'évaluation avaient été respectés. Puis nous avons organisé des entrevues d'une journée avec les représentants de chaque ministère pour obtenir plus d'information afin d'évaluer si les critères avaient été respectés. Par conséquent, nous nous sommes fiés surtout à l'autoévaluation et à la documentation fournie par les représentants des ministères.

Critères

Au cours de cette vérification, nous avons cherché des preuves de l'existence des cinq principaux éléments d'un système de gestion qui fonctionne bien (voir la pièce 2.3). Ce système de gestion reflète les principes et les étapes décrits dans le programme de gestion moderne adopté par le Conseil du Trésor. Les critères utilisés pour évaluer la capacité de gestion des 16 ministères reflètent les principes énoncés dans la norme ISO 14001. Celle-ci est largement acceptée comme point de repère à l'égard des bonnes pratiques de gestion et de la diligence raisonnable. La norme est conforme aux principes de saine gestion énoncés dans la structure de planification, de rapport et de responsabilisation du Secrétariat du Conseil du Trésor. Comme dans le cas de notre programme de vérification utilisé pour évaluer la capacité de 12 ministères et organismes au cours des 2 années précédentes, les critères reposaient étroitement sur la norme ISO 14001. Ils ont été conçus par le commissaire à l'environnement et au développement durable pour évaluer si chacun des 16 ministères avait mis en œuvre un système de gestion pour atteindre ses objectifs en matière de développement durable. Des critères de vérification précis ont été établis pour un certain nombre d'éléments du cadre de gestion, dont la planification, la mise en œuvre et le fonctionnement, la vérification et les mesures correctives, et l'examen de la gestion et l'amélioration.

Équipe de vérification

Directeur principal : Dan Rubenstein
Directeur : Edward Wood

Lise Demers
Ivy Ruiz
Holly Shipton
Michael Stendzis

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Dan Rubenstein.

Annexe—Pratiques exemplaires de six ministères

Niveau I

Défense nationale

Il existe un cadre clair et efficace d'objectifs et de cibles qui est énoncé dans le système de gestion.

Les programmes de gestion sont modelés directement selon les aspects importants cernés, les exigences juridiques et le *Code de gérance de l'environnement pour le gouvernement du Canada*.

Industrie Canada

Une documentation solide de la planification fournit un excellent point de départ pour cerner les principales questions et les programmes ou les activités ministérielles qui appuient les initiatives de développement durable.

Le ministère a mis en œuvre un programme pour attribuer clairement les ressources et les responsabilités de l'atteinte des engagements pris dans sa stratégie. Cela facilite le suivi des progrès.

La surveillance et le compte rendu biannuels des progrès permettent d'évaluer les réalisations et les lacunes par rapport aux cibles de la stratégie. Les lacunes sont communiquées à la haute direction.

Ressources naturelles Canada

Le Ministère a établi un système de groupe de travail sur le développement durable. Il existe un groupe ministériel et une série de groupes sectoriels.

Le Ministère a adopté une approche consultative pour l'élaboration, l'examen et l'amélioration de la stratégie, qui comprend des consultations internes et externes.

La haute direction participe régulièrement à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'examen de la stratégie.

Le Bureau des affaires environnementales gère les aspects environnementaux des activités ministérielles, qui comprennent la vérification de la conformité et la gestion des mesures correctives.

Transports Canada

Les divers aspects de la planification et du rapport du système de gestion du développement durable ont été intégrés à la structure de rapport et de reddition de comptes de l'ensemble du Ministère.

Une vérification interne complète des questions liées à la gestion de l'environnement et du développement durable a été réalisée, en se servant des critères de la norme ISO 14001, pour préparer la stratégie de 2001.

Niveau II

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Les vérifications intégrales de la Direction des services environnementaux ainsi que du portefeuille du développement durable donnent lieu à des recommandations en vue d'améliorer la gestion du développement durable.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

La structure et les responsabilités en matière d'environnement et de développement durable ont été définies et documentées dans la politique environnementale et un projet de manuel.

La Direction générale des services immobiliers a mis en œuvre des programmes et des procédures opérationnelles détaillées.

Chapitre

3

L'information communiquée sur le développement durable

Le point sur l'efficacité du système

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

À propos de la reddition de comptes au Parlement 3
Objet de la vérification 5

Observations et recommandations 6

Action ministérielle 6

Exigences à l'égard des ministres et de leurs ministères 6
Réalisations des ministères 7
Des ministères à citer en exemple 8

Présentation de rapports 9

Éventail des lacunes 9

Raison d'être — La reddition de comptes 13

L'avenir en perspective 15

Conclusion 15

À propos de la vérification 16

L'information communiquée sur le développement durable

Le point sur l'efficacité du système

Points saillants

3.1 Voici le troisième rapport annuel du Bureau du commissaire sur l'information présentée par les ministères et organismes fédéraux concernant leur progrès face au développement durable. Pour la période terminée le 31 mars 2000, les 28 entités, qu'il s'agisse de ministères ou d'organismes, que nous surveillons ont dit avoir réalisé en moyenne quelque 35 p. 100 des engagements pris dans leur stratégie de développement durable. Cela se compare favorablement aux résultats de 20 p. 100 et de 11 p. 100 déclarés en 1999 et 1998 respectivement.

3.2 Le Secrétariat du Conseil du Trésor publie chaque année des *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement*. Ce document offre des consignes sur la structure et le contenu de ces rapports annuels, ainsi que sur l'information à communiquer au sujet des stratégies de développement durable. Il encourage les ministères et organismes à s'y conformer étroitement et à continuer d'améliorer la qualité de l'information communiquée. Même si nous avons constaté que, comparativement aux exercices antérieurs, un nombre croissant de ministères et organismes font état de leur stratégie de développement durable en conformité avec les lignes directrices, très peu y adhèrent intégralement. De ce fait, le Parlement a plus de difficulté à obtenir des ministères un compte rendu de leurs progrès vers l'atteinte des objectifs de leur stratégie et la mise en œuvre des plans d'action qui y sont énoncés.

3.3 Nous croyons que le Bureau du Conseil privé doit renforcer l'actuelle structure de régie en veillant à ce que les ministères et organismes soient conscients de la priorité que le gouvernement accorde au développement durable et à ce qu'ils comprennent le rôle attendu d'eux, y compris leur obligation de rendre compte de leurs progrès.

Contexte et autres observations

3.4 En 1995, la *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée afin d'établir le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable. L'une des fonctions liées au poste consiste à assurer le suivi des progrès accomplis par les ministères en matière de développement durable et à en faire rapport. À cette fin, les ministères et organismes sont tenus d'élaborer des stratégies de développement durable et de les déposer devant la Chambre des communes. Les premières ont été présentées en décembre 1997.

3.5 La *Loi* oblige les ministres à réviser leur stratégie de développement durable au moins tous les trois ans. La deuxième série de stratégies a été déposée à la Chambre en février 2001.

3.6 Le présent chapitre rend compte de notre expérience du suivi de la première série de stratégies de développement durable. Nos observations et nos recommandations sont axées sur les points que les ministères et organismes doivent améliorer en vue de faire rapport de leurs progrès à l'égard de la deuxième série.

Le Bureau du Conseil privé convient avec la commissaire à l'environnement et au développement durable que des rapports sur le rendement bien étoffés constituent un rouage important de la reddition de comptes au Parlement par le gouvernement, de même que le suivi des progrès réalisés dans le domaine du développement durable. Le Bureau du Conseil privé, dans le cadre de sa participation à des comités interministériels sur le développement durable, insistera sur l'importance de ce mécanisme redditionnel et encouragera les ministères et organismes, au besoin, à améliorer l'information qu'ils communiquent.

Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor inviteront les ministères et organismes à toujours chercher des approches novatrices pour améliorer le partage d'information sur le développement durable, lors des échanges intraministériels et interministériels.

Introduction

3.7 Le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable a été établi par la modification de la *Loi sur le vérificateur général* en 1995. La *Loi* charge le commissaire, entre autres, d'assurer le suivi annuel des progrès accomplis par les ministères et organismes face à l'atteinte des objectifs et à la mise en œuvre des plans d'action énoncés dans leur stratégie de développement durable. En outre, il doit en faire rapport chaque année au Parlement.

3.8 En décembre 1997, 28 ministères et organismes avaient déposé leur première stratégie de développement durable devant la Chambre des communes. Par suite de l'établissement de l'Agence Parcs Canada à titre d'entité distincte en 1999, le nombre de stratégies se chiffre maintenant à 29 (voir la pièce 3.1). La commissaire assure le suivi de 28 des stratégies; celle du Bureau du vérificateur général n'est pas visée par la présente vérification.

À propos de la reddition de comptes au Parlement

3.9 Les rapports sur le rendement jouent un rôle clé dans la reddition de comptes au Parlement par le gouvernement. Le Parlement fournit ressources et autorisations aux ministères et aux organismes pour qu'ils offrent des services aux Canadiens. Il importe donc que les rapports ministériels sur le rendement soient équilibrés, fiables et crédibles et qu'ils présentent clairement ce qui est offert aux contribuables en contrepartie des deniers publics. L'information sur le rendement doit mettre au jour les lacunes quant au respect des engagements envers le public et faire connaître, là où la situation s'y prête, les solutions mises en œuvre pour les combler.

3.10 Nos constatations vont dans le sens de celles du *Rapport du vérificateur général* de décembre 2000. Le chapitre 19, intitulé « L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents », présente les résultats de notre évaluation des forces et des faiblesses du régime fédéral des rapports sur le rendement, pour laquelle nous avions examiné les documents du *Budget des dépenses* de 47 ministères et organismes sur une période de quatre ou cinq ans. À ce moment-là, nous faisions savoir que l'information sur le rendement communiquée au Parlement par les ministères et organismes fédéraux était en progrès, mais que le rythme des progrès était décevant. Alors que le chapitre susmentionné présentait les résultats d'une vérification de l'état des rapports sur le rendement et des progrès connexes à l'échelle de l'administration fédérale, le présent chapitre traite seulement de l'information communiquée par les ministères et organismes sur leur stratégie de développement durable.

Pièce 3.1 Ministères et organismes qui ont déposé une stratégie de développement durable

Ministères et organismes tenus par la loi de présenter une stratégie de développement durable

Affaires indiennes et du Nord Canada

Agence canadienne de développement international

Agence des douanes et du revenu du Canada

Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec

Agence de promotion économique du Canada atlantique

Agence Parcs Canada

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Anciens Combattants Canada

Citoyenneté et Immigration Canada

Défense nationale

Développement des ressources humaines Canada

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

Environnement Canada

Industrie Canada

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Ministère des Finances

Ministère de la Justice

Ministère du Patrimoine canadien

Pêches et Océans

Ressources naturelles Canada

Santé Canada

Secrétariat du Conseil du Trésor

Solliciteur général Canada

Transports Canada

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Ministères et organismes ayant présenté volontairement une stratégie de développement durable

Agence canadienne d'évaluation environnementale

Bureau du vérificateur général du Canada

Gendarmerie royale du Canada

Service correctionnel Canada

Objet de la vérification

3.11 Selon la définition qu'en donne la *Loi sur le vérificateur général*, une stratégie de développement durable comprend les objectifs et les plans d'action qui permettront à un ministère ou à un organisme de progresser dans la voie du développement durable. Il s'agit là d'un engagement envers le public, et le ministère ou l'organisme doit rendre compte des progrès accomplis dans son rapport ministériel sur le rendement, déposé normalement à l'automne.

3.12 Nous voulions, par nos travaux de surveillance, déterminer si l'information sur le rendement communiquée par les ministères et organismes permet aux parlementaires et aux Canadiens de savoir si les objectifs des stratégies ministérielles sont en bonne voie d'être atteints. Ce faisant, nous avons recueilli et examiné des renseignements sommaires sur les progrès déclarés par les entités concernées.

3.13 Pour que le Parlement puisse observer si les ministères et organismes ont tenu leurs engagements, nous avons examiné leurs progrès en comparant les buts, les objectifs, les cibles et les actions exposés par chacun dans sa stratégie datée de 1997 au contenu de son rapport sur le rendement pour la période terminée le 31 mars 2000. Les rapports sur le rendement ont été déposés à la Chambre des communes le 1er février 2001.

3.14 Nous avons voulu déterminer si l'information sur le rendement communiquée par les ministères et organismes était suffisante aux fins de la surveillance parlementaire. Pour ce faire, nous avons examiné les renseignements sur la stratégie de développement durable présentés dans les rapports ministériels sur le rendement pour en vérifier la conformité avec les principes énoncés dans les *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* du Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons demandé aux ministères et organismes de nous fournir les rapports détaillés sur les progrès dont il était fait mention.

3.15 Puisque nous évaluions la pertinence de l'information transmise au Parlement, nous avons limité notre vérification aux rapports ministériels sur le rendement et aux documents qui y étaient mentionnés expressément et dont l'objet était de renseigner les parlementaires.

3.16 Nous n'avons pas vérifié la fiabilité ni la précision du contenu des rapports ministériels sur le rendement. Cela fera l'objet de futurs travaux. Nous présentons de plus amples renseignements dans la section À propos de la vérification, à la fin du présent chapitre.

Observations et recommandations

Action ministérielle

Exigences à l'égard des ministres et de leurs ministères

3.17 Les rapports ministériels annuels sur le rendement doivent renseigner le Parlement sur la façon dont le gouvernement gère ses dépenses. De plus, ils constituent le principal moyen par lequel le Parlement et les Canadiens peuvent suivre les progrès des ministères dans le domaine du développement durable.

3.18 Des rapports de qualité sur le rendement renforcent la reddition de comptes et la confiance accordée au gouvernement. L'information adéquate permet au Parlement d'exercer un examen plus rigoureux et montre si un ministère ou un organisme tire des enseignements de son expérience et s'adapte en conséquence.

3.19 Le document du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulé *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* dit ceci : « La sous-section sur les stratégies de développement durable informe les parlementaires des progrès qui ont été réalisés depuis le dépôt des stratégies. » (Voir la pièce 3.2).

Pièce 3.2 **Lignes directrices pour la préparation des rapports ministériels sur le rendement**

La section sur les stratégies de développement durable (SDD) vise à informer les parlementaires des progrès qui ont été réalisés depuis le dépôt des stratégies. Il conviendrait de signaler les mises à jour et les développements relatifs aux composantes de celles-ci.

Afin de faciliter la rédaction des rapports et de présenter l'information selon un enchaînement logique, les ministères devraient préciser les renseignements suivants dans un court texte d'environ une demi-page :

- principaux buts, objectifs, cibles à long terme;
- indicateurs de rendement ou stratégie de mesures du rendement;
- cibles pour la période visée par le rapport;
- progrès à ce jour;
- toutes les mesures correctives adoptées le cas échéant.

Des renseignements généraux et des précisions peuvent figurer en annexe; on peut également inciter le lecteur à consulter le site Web du ministère.

Il faudrait signaler les engagements partagés avec un ou plusieurs ministères et tenir des discussions interministérielles sur ces engagements pour assurer l'uniformité des rapports. Il conviendrait également de mettre en évidence l'affectation de ressources considérables à la stratégie dans son ensemble ou à des initiatives particulières (si elles peuvent être cernées).

Les autres sources d'information, tels que les rapports et autres publications ainsi que des adresses de sites Web, doivent être indiquées, si elles sont disponibles.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, texte adapté des *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* pour la période se terminant le 31 mars 2000.

Observations et recommandations

Action ministérielle

Exigences à l'égard des ministres et de leurs ministères

3.17 Les rapports ministériels annuels sur le rendement doivent renseigner le Parlement sur la façon dont le gouvernement gère ses dépenses. De plus, ils constituent le principal moyen par lequel le Parlement et les Canadiens peuvent suivre les progrès des ministères dans le domaine du développement durable.

3.18 Des rapports de qualité sur le rendement renforcent la reddition de comptes et la confiance accordée au gouvernement. L'information adéquate permet au Parlement d'exercer un examen plus rigoureux et montre si un ministère ou un organisme tire des enseignements de son expérience et s'adapte en conséquence.

3.19 Le document du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulé *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* dit ceci : « La sous-section sur les stratégies de développement durable informe les parlementaires des progrès qui ont été réalisés depuis le dépôt des stratégies. » (Voir la pièce 3.2).

Pièce 3.2 Lignes directrices pour la préparation des rapports ministériels sur le rendement

La section sur les stratégies de développement durable (SDD) vise à informer les parlementaires des progrès qui ont été réalisés depuis le dépôt des stratégies. Il conviendrait de signaler les mises à jour et les développements relatifs aux composantes de celles-ci.

Afin de faciliter la rédaction des rapports et de présenter l'information selon un enchaînement logique, les ministères devraient préciser les renseignements suivants dans un court texte d'environ une demi-page :

- principaux buts, objectifs, cibles à long terme;
- indicateurs de rendement ou stratégie de mesures du rendement;
- cibles pour la période visée par le rapport;
- progrès à ce jour;
- toutes les mesures correctives adoptées le cas échéant.

Des renseignements généraux et des précisions peuvent figurer en annexe; on peut également inciter le lecteur à consulter le site Web du ministère.

Il faudrait signaler les engagements partagés avec un ou plusieurs ministères et tenir des discussions interministérielles sur ces engagements pour assurer l'uniformité des rapports. Il conviendrait également de mettre en évidence l'affectation de ressources considérables à la stratégie dans son ensemble ou à des initiatives particulières (si elles peuvent être cernées).

Les autres sources d'information, tels que les rapports et autres publications ainsi que des adresses de sites Web, doivent être indiquées, si elles sont disponibles.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, texte adapté des *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* pour la période se terminant le 31 mars 2000.

3.20 La sous-section des lignes directrices portant sur les stratégies de développement durable charge les ministères et organismes de préciser les renseignements suivants dans un texte ou une énumération d'environ une demi-page :

- principaux buts, objectifs, cibles à long terme;
- indicateurs de rendement ou stratégie de mesure du rendement;
- cibles pour la période visée par le rapport;
- progrès à ce jour;
- toutes mesures correctives adoptées le cas échéant;
- sources de renseignements supplémentaires tels que rapports, autres publications et adresses de sites Web, s'il y a lieu.

À notre avis, le cadre susmentionné constitue une assise solide pour la reddition de comptes.

Réalisations des ministères

3.21 Les ministères et organismes ont fait savoir qu'ils avaient réalisé en moyenne quelque 35 p. 100 des engagements énoncés dans leur stratégie. Cela représente des progrès modestes par rapport à 1999, année où ils ont dit en avoir réalisé 20 p. 100, et 1998, alors qu'ils affirmaient en avoir tenu environ 11 p. 100.

3.22 Toutefois, nous sommes préoccupés quant à la pertinence de l'information sur le rendement communiquée au Parlement, car, selon nos constatations, peu de ministères et organismes respectent les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor. À notre avis, si les méthodes de communication de l'information sont de piètre qualité, le Parlement peut moins bien exercer sa fonction de surveillance et plus difficilement amener les ministères et organismes à rendre compte de leur rendement.

3.23 **Conformité avec les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor.** Nous voulions déterminer la mesure dans laquelle les ministères et organismes communiquent au Parlement et aux Canadiens de l'information qui leur permet de savoir si les objectifs des stratégies ministérielles sont en bonne voie de réalisation. Nous avons donc vérifié la conformité de l'information sur le rendement fournie par les ministères et organismes avec les six catégories de renseignements énumérées dans les lignes directrices.

3.24 Nous avons observé que la limite d'une demi-page proposée dans les lignes directrices ne permet pas toujours aux ministères et organismes de présenter les renseignements exigés. Cela est particulièrement vrai puisque l'information ne contient pas de renvois à d'autres sources d'information.

3.25 À notre avis, le renvoi à de l'information détaillée est un compromis nécessaire entre l'obligation de présenter de l'information sommaire dans les rapports ministériels sur le rendement et l'exigence de fournir des éléments probants, détaillés et crédibles, concernant les résultats obtenus. Nous avons constaté que la plupart des ministères et organismes consacrent au moins une

page à leur stratégie de développement durable dans leur rapport ministériel sur le rendement. Toutefois, nous nous sommes reportés, dans la plupart des cas, à l'information supplémentaire à laquelle ils renvoyaient pour bien comprendre les progrès accomplis face au développement durable.

3.26 Nous avons observé que le degré de conformité des ministères et organismes avec les lignes directrices variait grandement. En 1999, nous signalions que 3 entités seulement sur 28 présentaient tous les renseignements sur le rendement prescrits par les lignes directrices, y compris des renvois à de l'information détaillée. Cette année, seulement sept ont fourni tous les renseignements exigés (l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, Service correctionnel Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, la Défense nationale, Ressources naturelles Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le Solliciteur général du Canada). Ainsi, les trois quarts des ministères et organismes ne se sont pas conformés entièrement aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor (voir la pièce 3.3).

Pièce 3.3 Grande disparité des rapports sur les progrès en matière de développement durable

Nombre de ministères ou d'organismes conformes aux *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* du Secrétariat du Conseil du Trésor

Éléments des lignes directrices respectés (sur 6)	6	5	4	3	2	1	0
Nombre de ministères ou d'organismes conformes	7	4	5	2	5	2	3
Pourcentage des ministères ou d'organismes conformes	25	14	18	7	18	7	11

Des ministères à citer en exemple

3.27 **Les ministères exemplaires.** Plusieurs ministères et organismes ont fait preuve de bonnes pratiques dans la rédaction de leur rapport : Industrie Canada, la Défense nationale, Ressources naturelles Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le Solliciteur général du Canada. Ils ont présenté de l'information claire sur leurs progrès, sous forme de tableaux, qui satisfait en grande partie aux exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ils ont traité de toutes les cibles de la période visée par leur rapport et se sont prononcés sur leur évolution, information à l'appui. La plupart des rapports étaient suffisamment détaillés, décrivaient nettement les efforts déployés par les ministères dans la poursuite de leurs engagements et précisaient dans quelle mesure les stratégies progressaient bien.

3.28 Nous mentionnions, au chapitre 2 du présent rapport, qu'Industrie Canada, la Défense nationale et Ressources naturelles Canada donnent suite aux engagements pris dans leur stratégie au moyen de systèmes de gestion efficaces. Parallèlement, Travaux publics et Services gouvernementaux

page à leur stratégie de développement durable dans leur rapport ministériel sur le rendement. Toutefois, nous nous sommes reportés, dans la plupart des cas, à l'information supplémentaire à laquelle ils renvoyaient pour bien comprendre les progrès accomplis face au développement durable.

3.26 Nous avons observé que le degré de conformité des ministères et organismes avec les lignes directrices variait grandement. En 1999, nous signalions que 3 entités seulement sur 28 présentaient tous les renseignements sur le rendement prescrits par les lignes directrices, y compris des renvois à de l'information détaillée. Cette année, seulement sept ont fourni tous les renseignements exigés (l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, Service correctionnel Canada, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, la Défense nationale, Ressources naturelles Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le Solliciteur général du Canada). Ainsi, les trois quarts des ministères et organismes ne se sont pas conformés entièrement aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor (voir la pièce 3.3).

Pièce 3.3 Grande disparité des rapports sur les progrès en matière de développement durable

Nombre de ministères ou d'organismes conformes aux *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* du Secrétariat du Conseil du Trésor

Éléments des lignes directrices respectés (sur 6)	6	5	4	3	2	1	0
Nombre de ministères ou d'organismes conformes	7	4	5	2	5	2	3
Pourcentage des ministères ou d'organismes conformes	25	14	18	7	18	7	11

Des ministères à citer en exemple

3.27 **Les ministères exemplaires.** Plusieurs ministères et organismes ont fait preuve de bonnes pratiques dans la rédaction de leur rapport : Industrie Canada, la Défense nationale, Ressources naturelles Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le Solliciteur général du Canada. Ils ont présenté de l'information claire sur leurs progrès, sous forme de tableaux, qui satisfait en grande partie aux exigences du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ils ont traité de toutes les cibles de la période visée par leur rapport et se sont prononcés sur leur évolution, information à l'appui. La plupart des rapports étaient suffisamment détaillés, décrivaient nettement les efforts déployés par les ministères dans la poursuite de leurs engagements et précisaient dans quelle mesure les stratégies progressaient bien.

3.28 Nous mentionnions, au chapitre 2 du présent rapport, qu'Industrie Canada, la Défense nationale et Ressources naturelles Canada donnent suite aux engagements pris dans leur stratégie au moyen de systèmes de gestion efficaces. Parallèlement, Travaux publics et Services gouvernementaux

Canada a mis en place bon nombre des composantes d'un système de gestion aux mêmes fins. L'an dernier, nous faisions savoir que le Solliciteur général du Canada était en bonne voie de mettre en œuvre des méthodes efficaces de gestion et de contrôle à l'appui de la mise en oeuvre de sa stratégie. Nous concluons donc, dans un premier temps, que la présentation de rapports de qualité passe par un bon système de gestion.

3.29 En outre, le chapitre 2 soulève des questions concernant la fiabilité de l'information sur le rendement contenue dans les rapports, ce en raison de l'absence de mécanismes de surveillance au sein de nombreux ministères et organismes. Un bon système de gestion est un moyen d'assurer un cycle ininterrompu de surveillance, de rapports et de correctifs dont une approche improvisée ne peut être garante. S'il ne possède pas de mécanismes de surveillance adaptés à sa situation, un ministère ou un organisme est incapable de gérer et de contrôler correctement les progrès accomplis dans la poursuite de ses engagements de développement durable (et encore moins d'en faire rapport convenablement).

Présentation de rapports

Éventail des lacunes

3.30 Nous avons relevé de nombreux cas de non-respect des principes énoncés dans les lignes directrices : certains ministères et organismes ne rendaient pas compte en détail de leurs engagements, d'autres offraient des renseignements ambigus sur leurs progrès. Même certains rapports qui répondaient aux lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor comportaient des lacunes.

3.31 **Omission de l'information.** Des vingt-huit ministères et organismes vérifiés, quatre (la Gendarmerie royale du Canada, l'Agence canadienne de développement international, Affaires indiennes et du Nord Canada, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada) n'ont pas fait état de leurs progrès en regard des engagements dans leur rapport ministériel sur le rendement ou n'ont pas renvoyé le lecteur à des sources d'information complémentaires. Les engagements de ces quatre ministères et organismes en matière de développement durable totalisent 22 p. 100 de l'ensemble des engagements ministériels. Cette information manquante représente une lacune appréciable de l'information présentée.

3.32 Exception faite de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, les ministères et organismes susmentionnés ont présenté un aperçu de leur deuxième stratégie de développement durable plutôt que de rendre compte de la première. Non seulement ils n'ont pas fait état du rendement atteint au cours de l'exercice précédent, mais ils semblent être passés à l'étape suivante sans avoir établi clairement l'état d'avancement de leur stratégie de développement durable de 1997.

3.33 Deux organisations (l'Agence canadienne de développement international et Affaires indiennes et du Nord Canada) nous ont affirmé avoir fait état de leurs progrès dans leur rapport ministériel sur le rendement. Cependant, nous n'avons pu rattacher aisément les progrès signalés aux

engagements en matière de développement durable. À notre avis, cette façon de communiquer de l'information ne répond pas à l'objectif d'inclure une section spéciale sur le développement durable dans les rapports ministériels sur le rendement. Une approche aussi générale fait que le lecteur peut difficilement déceler les progrès réalisés relativement aux engagements énoncés dans les stratégies de développement durable.

3.34 **Omission d'engagements particuliers.** Des 28 ministères et organismes vérifiés, la plupart n'ont pas traité de la totalité de leurs engagements en matière de développement durable. Leur rapport sur les progrès était donc incomplet.

3.35 **Absence d'information supplémentaire.** Environ la moitié des ministères et organismes ont fourni au lecteur des sources d'information supplémentaire dans leur rapport ministériel sur le rendement. Nous avons fait appel aux sources citées pour obtenir les renseignements détaillés dont nous avions besoin pour comprendre les progrès accomplis en regard de chaque engagement. En ce qui concerne l'autre moitié, nous n'avons pu déterminer la mesure dans laquelle leurs stratégies étaient dans la bonne voie ni la qualité de la mise en oeuvre des plans d'action.

3.36 **Renvois erronés et sources périmées.** Parmi les ministères et organismes qui ont renvoyé le lecteur à des sources d'information supplémentaire, deux (le ministère de la Justice et l'Agence des douanes et du revenu du Canada) ont fourni des adresses erronées de sites Web et l'un d'entre eux (Santé Canada) a proposé des liens conduisant à de l'information périmée, soit son rapport sur les progrès de 1997–1998. Les deux ministères et l'organisme susmentionnés doivent prendre des précautions supplémentaires afin de présenter des liens électroniques valides qui donnent accès à de l'information à jour.

3.37 **Information supplémentaire non mentionnée.** Nous avons demandé aux ministères et organismes de nous fournir des exemplaires des documents supplémentaires mentionnés dans leur rapport sur le rendement. Une agence (Parcs Canada) nous a transmis un document préliminaire qui présentait de l'information claire et pertinente sous forme d'un tableau aisément compréhensible. Toutefois, nous n'avons pu le prendre en considération en évaluant l'information communiquée sur ses progrès, car le rapport sur le rendement de l'Agence n'en faisait pas mention, privant les parlementaires de cette information supplémentaire. Nous incitons donc l'Agence Parcs Canada à continuer à produire de tels rapports informatifs et à en faire mention dans ses futurs rapports ministériels sur le rendement.

3.38 Par ailleurs, Affaires indiennes et du Nord Canada nous a fait parvenir un grand nombre de rapports auxquels il n'avait fait aucun renvoi. Nous n'avons pu en tenir compte dans notre évaluation pour les mêmes raisons qui nous ont empêchés de considérer celui de l'Agence Parcs Canada. Notons qu'un député aurait beaucoup de difficulté à extraire de l'information utile sur les progrès accomplis dans des rapports qui portent sur d'autres questions. Par contre, il n'en serait pas ainsi de l'ébauche claire et pertinente fournie par Parcs Canada.

3.39 D'autres organisations (le ministère des Finances, Agence des douanes et du revenu du Canada) ont fourni l'information supplémentaire demandée à la fin mars même, soit deux mois après le dépôt des rapports ministériels sur le rendement. Encore une fois, un si grand retard nuirait à la capacité du Parlement d'amener les ministères et organismes à rendre compte adéquatement de leurs progrès.

3.40 **Présentation d'information vague.** Dans certains cas, la rédaction des rapports sur les progrès était ambiguë ou déroutante. Cela risque de tromper le lecteur en occultant les progrès réels accomplis par un ministère ou un organisme. Citons l'exemple de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), qui s'était engagée à « favoriser et appuyer les discussions entre les ministères et les administrations provinciales ». Or l'Agence a fait rapport de ce qui suit : « L'APECA participe au réseau interministériel de développement durable depuis sa création. » Les progrès signalés font écho en partie à l'engagement pris de communiquer avec d'autres ministères, mais ils laissent le lecteur songeur quant aux échanges avec les administrations provinciales. Autre exemple : Transports Canada, qui s'était engagé à instaurer des « plans d'urgence à tous les emplacements » au plus tard en 1999. Le Ministère déclare avoir tenu cet engagement. Le texte s'y rapportant se lit comme suit [traduction] : « Des 20 installations aéroportuaires que Transports Canada exploitait en 1999, toutes ont en place un plan d'urgence environnementale. Les aéroports présentant le plus haut risque d'incidents environnementaux ont été déterminés et déclarés prioritaires pour l'établissement des plans. L'an prochain, le Ministère évaluera la nécessité de plans d'urgence environnementale pour les autres emplacements, par exemple les ports et les bureaux. » Le lecteur n'est pas informé de l'état des plans d'urgence aux endroits où ils s'imposent, à l'exception des aéroports.

3.41 Il arrive que les ministères rendent compte de progrès qui ne se rapportent pas à leurs engagements initiaux. Le ministère du Patrimoine canadien, par exemple, avait résolu d'« étudier la possibilité de subventionner l'utilisation du transport en commun et cesser d'offrir des places de stationnement subventionnées » et de « mettre en œuvre un programme de covoiturage ». Plutôt que de rendre compte de l'état de son enquête, le Ministère a signalé les progrès suivants : « Les activités présentées dans le cadre de la Semaine de l'environnement de 1999 ont comporté un Défi Transport dans le cadre duquel les employés du Ministère ont été invités à s'engager à ne pas utiliser leur voiture pour venir au travail pendant un jour ou une semaine. » Le lecteur se demande si le Ministère a encore l'intention de faire enquête sur la possibilité d'octroyer des subventions ou s'il estime que les mesures déclarées satisfont à l'engagement initial. Reste à déterminer également si le Défi Transport se poursuivra de quelque façon au-delà de la Semaine de l'environnement.

3.42 Certains ministères présentent des réalisations qu'il est facile de mal interpréter. Citons l'exemple de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, qui s'est engagé plusieurs fois « à se conformer au règlement ». Le Ministère a signalé qu'il avait tenu ses engagements et affirmé

ce qui suit [traduction] : « Aucune lettre d'avertissement ni aucun avis d'infraction au règlement n'ont été reçus. » Nous croyons que l'affirmation du Ministère, qui dit n'avoir reçu aucun avis d'infraction, n'équivaut pas à offrir l'assurance qu'il satisfait aux exigences réglementaires. Nous nous attendrions plutôt à ce qu'il décrive les moyens qu'il prend pour faire preuve de diligence raisonnable à cet égard.

3.43 Utilisation d'acronymes et de jargon. Les ministères et organismes font parfois un usage excessif d'acronymes et d'abréviations, lesquels sont susceptibles de dérouter le lecteur ou dont il ignore le sens. Ainsi, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international s'engageait à « négocier une entente mondiale sur les POP sous les auspices du PNUE. » Le Ministère a déclaré avoir mené à bien cette mesure. Il a expliqué que « le Canada rédige actuellement la réglementation requise en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* de 1999 pour que le Canada puisse adhérer à la convention PIC à la mi-automne à la 7^{e} session du CIN/PIC — Comité intergouvernemental de négociation en vue de la préparation de la Conférence des Parties à la Convention de Rotterdam sur la Procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans le cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international, qui se déroulera du 30 octobre au 3 novembre 2000 à Genève. » Si certains des acronymes et des abréviations sont expliqués à divers endroits dans le rapport ministériel sur les progrès, d'autres ne le sont pas.

3.44 Nous recommandons aux ministères d'éviter le plus possible les abréviations dans leurs rapports sur le rendement. Ainsi respecteraient-ils les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor qui prescrit de produire des rapports accessibles à un vaste public et susceptibles d'être lus aisément par tous les intéressés, non seulement par les fonctionnaires.

3.45 Rapports qui portent des dates différentes. Bien que les rapports ministériels sur le rendement affirment porter sur « la période se terminant le 31 mars 2000 », 12 des 28 ministères et organismes vérifiés ont traité de progrès ou renvoyé le lecteur à des rapports complémentaires qui dépassaient la limite de la période, de cinq mois même. En raison de cette disparité des dates, les parlementaires pourraient avoir du mal à évaluer les progrès déclarés. Selon nous, cette situation s'apparente à une course qui aurait plusieurs lignes d'arrivée.

3.46 On s'attache davantage aux activités qu'aux résultats. Depuis le dépôt des rapports ministériels sur le rendement de 1997, le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec d'autres ministères et organismes, a entrepris des évaluations techniques des 78 rapports présentés (y compris ceux de ministères et d'organismes qui ne sont pas tenus de produire des stratégies de développement durable). De plus, les organismes précités ont organisé une séance de révision par des pairs de 28 rapports et tenu un sondage auprès des députés et des recherchistes de la Chambre des communes afin de déterminer l'utilité des rapports, leurs points forts et les améliorations à apporter. Dans le *Guide des bonnes pratiques*, le pendant des lignes directrices de 1998, ces organismes ont déclaré que les parlementaires, ainsi que les spécialistes des évaluations et des politiques, ont reconnu à

l'unanimité que, entre autres, les bons rapports ministériels sur le rendement devraient s'attarder à décrire les résultats et les conséquences plutôt que les seules activités.

3.47 Nous croyons que les Canadiens ont à cœur les résultats. Malgré cela, les ministères et organismes continuent d'axer l'information sur les activités et les extrants — participation à des réunions, élaboration de politiques et autres — plutôt que sur les résultats et les conséquences. En guise d'illustration, notons que l'un des buts d'Environnement Canada consistait à « procurer aux Canadiens les outils pour prendre de sages décisions dans un environnement en changement ». Un objectif rattaché au but précité consistait à intensifier « ses efforts à l'endroit de l'éducation environnementale et des communications ». Le Ministère a mis en lumière diverses activités dans son rapport sommaire sur les progrès de 1999–2000. Il a mentionné, entre autres, ses efforts continus « [...] visant l'élaboration et la mise en œuvre de plans de communications opérationnels et stratégiques se rapportant à des questions particulières sur des dossiers prioritaires tels la salubrité de l'air, la *Loi sur la protection de l'environnement* et les espèces en péril ». Il a également fait un survol stratégique de son site Web, de ses consultations et de projets d'action communautaire et de partenariat. Ces activités peuvent être louables, mais le Ministère n'a pas fait savoir clairement dans quelle mesure il avait effectivement atteint ses buts.

3.48 **Les écarts passés sous silence.** Seulement deux organismes (l'Agence des douanes et du revenu du Canada et Service correctionnel Canada) ont expliqué pourquoi leur stratégie de développement durable avait fait fausse route. Ils ont tous deux mis en cause des priorités conflictuelles et l'insuffisance de leurs ressources financières et humaines. Nous sommes d'avis que cette façon de faire est plus crédible que les rapports qui sont centrés seulement sur les « bonnes nouvelles » et qui passent sous silence le rendement inférieur aux attentes.

Raison d'être — La reddition de comptes

3.49 Les ministères et organismes sont tenus de rendre compte de leurs progrès en matière de développement durable et de communiquer leurs résultats au Parlement et aux Canadiens. Les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor précisent les éléments à inclure et les méthodes qui sont garants de rapports crédibles. Or, notre vérification montre que peu de ministères se conforment entièrement aux consignes. Par conséquent, le Parlement ne reçoit pas l'information dont il a besoin pour amener le gouvernement à rendre compte adéquatement de ses interventions. Selon les résultats de notre suivi de la première série de stratégies de développement durable sur les trois dernières années, le problème est chronique. En toute vraisemblance, la situation ne s'améliorera pas sans l'intervention d'un organisme central.

3.50 Selon le document du Secrétariat intitulé *Budget des dépenses 2000–2001 — Rapport sur les plans et les priorités*, « le Conseil du Trésor conseille le gouvernement sur la manière de gérer les ressources et veille à ce que le Parlement et les Canadiens et les Canadiennes disposent des renseignements

requis pour amener le gouvernement à rendre des comptes. » Le Secrétariat a défini son rôle comme étant exclusivement d'offrir conseils et encouragement aux ministères plutôt que de les obliger au respect des lignes directrices.

3.51 Le Bureau du Conseil privé est chargé de promouvoir la bonne gouvernance et l'exécution efficace de l'obligation redditionnelle du gouvernement, de même que de veiller à ce que les ministères et organismes soient conscients de l'importance que le gouvernement accorde au développement durable.

3.52 Tant que les ministères et organismes ne se conforment pas aux lignes directrices, le Parlement ne peut s'en remettre aux rapports ministériels sur le rendement pour déterminer si les stratégies sont dans la bonne voie ou si les entités concernées progressent dans le domaine du développement durable.

3.53 Recommandation. Le Bureau du Conseil privé devrait veiller à ce que les ministères et organismes soient conscients de l'importance que le gouvernement accorde au développement durable et comprennent le rôle attendu d'eux, y compris leur obligation de faire état de leurs progrès.

Réponse du gouvernement : *Afin d'aider les ministères et les organismes gouvernementaux dans leurs efforts pour appuyer leur ministre à rendre compte au Parlement, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) émet des lignes directrices pour la préparation du rapport ministériel sur le rendement. Ce rapport fait état des progrès accomplis dans tous les programmes, y compris le développement durable. Pour l'année en cours, les lignes directrices ont été révisées afin de mettre davantage l'accent sur les résultats, d'améliorer la qualité de l'information, et de mieux établir le lien entre l'allocation des ressources et les résultats obtenus. Compte tenu de la diversité des activités et des programmes ministériels, les ministères et les organismes pourront dorénavant, selon les lignes directrices, décider du contenu et de la présentation du rapport afin de mieux communiquer l'information sur le rendement, et de faire en sorte que celle-ci soit plus pertinente et fondée sur des résultats. Une telle latitude peut s'appliquer particulièrement aux activités horizontales, comme le développement durable. Ainsi, certains ministères pourraient décrire leurs progrès dans chacun de leurs secteurs d'activités, alors que d'autres pourraient opter pour un mode de présentation moins détaillé.*

Tout comme la commissaire à l'environnement et au développement durable, le Bureau du Conseil privé (BCP) croit que des rapports de rendement bien étoffés, faisant mention des progrès accomplis sur le plan du développement durable, sont un outil important dont le gouvernement dispose pour s'acquitter de son obligation redditionnelle à l'égard du Parlement. C'est pourquoi le BCP entend faire valoir ce point de vue auprès des comités interministériels sur le développement durable et, le cas échéant, encourager les ministères à améliorer la qualité de leurs rapports. Il compte également examiner d'autres façons de sensibiliser les cadres supérieurs à l'importance du développement durable pour le gouvernement et à l'obligation de faire rapport à cet égard. Afin que l'information du texte même et des renvois soit valable, les rapports devront comprendre un nombre suffisant de détails, tout en mettant l'accent sur les résultats. Le BCP et le SCT encourageront les ministères et les organismes à toujours chercher d'autres approches novatrices pour partager

l'information lors des échanges intraministériels et interministériels sur le développement durable.

L'avenir en perspective

3.54 À la suite du dépôt de la deuxième série de stratégies de développement durable en février 2001, notre Bureau a entrepris un projet de collaboration avec des ministères et des organismes, dont l'objet était de répertorier leurs nouveaux engagements. Dans un premier temps, nous avons élaboré une structure commune reposant sur une hiérarchie de buts, d'objectifs, de cibles et de mesures. Nous avons ensuite formulé des définitions à chaque palier de la hiérarchie. Puis, nous avons classé dûment les engagements particuliers et invité les ministères et organismes à en vérifier les résultats. En dernier lieu, chacun a reçu le répertoire de ses engagements. De cette façon, chacun saura précisément sur quoi portera le contrôle exercé par la commissaire à l'environnement et au développement durable et pourra dresser son rapport en conséquence.

3.55 Au fur et à mesure que les ministères et organismes mettront en place des systèmes pour gérer les enjeux liés à l'environnement et au développement durable, nous nous attendons à ce qu'ils disposent d'une information de meilleure qualité et plus facilement accessible à inclure dans leurs rapports annuels sur le rendement (voir le chapitre 2 du présent rapport). Grâce à des systèmes de gestion efficaces, à l'établissement de répertoires des engagements et au respect rigoureux des principes énoncés dans les lignes directrices du Secrétariat du Conseil du Trésor, les ministères et organismes seront plus à même de répondre aux parlementaires et aux Canadiens intéressés, qui ont besoin d'une information valable sur le rendement.

Conclusion

3.56 Le présent chapitre présente les résultats de notre troisième évaluation annuelle des progrès réalisés par les ministères et organismes dans la mise en œuvre de la première série de stratégies de développement durable. Nous voulions déterminer si l'information sur le rendement qu'ils fournissent est suffisante pour que les parlementaires et les Canadiens puissent savoir si leur stratégie est dans la bonne voie. Ce faisant, nous avons également recueilli et examiné des renseignements sommaires sur les progrès signalés par ces ministères et organismes.

3.57 Comme nous l'avions constaté au cours des deux exercices précédents, la qualité de l'information fournie dans les rapports ministériels sur les progrès varie grandement. Un plus grand nombre de ministères et d'organismes observent les *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* du Secrétariat du Conseil du Trésor. Toutefois, l'information sur les progrès réalisés en regard de leur stratégie de développement durable que présentent la plupart d'entre eux est encore loin de répondre aux exigences. Nous croyons que le non-respect des lignes directrices limite la capacité du Parlement d'amener les ministères et les organismes à rendre compte adéquatement des progrès réalisés en matière de développement durable.

À propos de la vérification

Objectifs

L'une des tâches principales de la commissaire à l'environnement et au développement durable consiste à surveiller les progrès accomplis par les ministères et organismes dans la mise en œuvre de leur plan d'action et dans l'atteinte de leurs objectifs de développement durable. La commissaire fait état des progrès susmentionnés dans le présent chapitre et les autres chapitres du rapport. Le but à long terme de ce travail est de promouvoir la reddition de comptes par la présentation efficace de l'information pertinente et la surveillance du rendement des ministères et organismes dans la gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable.

Notre vérification visait à déterminer si l'information sur le rendement qu'ils fournissent est suffisante pour que les parlementaires et les Canadiens puissent savoir si les objectifs de leur stratégie de développement durable sont en bonne voie d'être atteints. Au cours de nos travaux, nous avons recueilli et examiné de l'information sommaire sur les progrès signalés.

Méthode et étendue

Nous avons examiné les rapports ministériels sur le rendement des 28 ministères et organismes que nous surveillons et qui ont présenté des stratégies de développement durable en décembre 1997. Nous voulions déterminer les progrès qu'ils ont accomplis quant à l'information communiquée concernant les plans et engagements de leurs stratégies, et ce, conformément aux *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Nous avons examiné les sections portant sur le développement durable des rapports sur le rendement déposés au Parlement par les 28 ministères et organismes, de même que les documents supplémentaires qui y étaient mentionnés. Pour faciliter l'examen, nous avons créé une base de données contenant tous les engagements pris par chacun dans sa stratégie. La base de données nous a permis de comparer les réalisations signalées par les 28 ministères et organismes dans leur rapport sur les progrès avec les buts, les objectifs, les cibles et les mesures contenus dans leur stratégie de développement durable. Nous n'avons pas vérifié les moyens qu'ils ont pris pour valider l'exactitude des résultats communiqués. Une telle vérification fera l'objet de futurs travaux.

En nous fondant sur l'information contenue dans les rapports sur le rendement et les rapports sur les progrès supplémentaires, nous avons vérifié la mesure dans laquelle les ministères et organismes ont fourni l'information sur le rendement exigée dans les *Lignes directrices pour la préparation des Rapports ministériels sur le rendement* du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Équipe de vérification

Directeur principal : Dan Rubenstein
Directeur : Edward Wood
Auteure du chapitre : Holly Shipton

Lise Demers

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Dan Rubenstein.

Chapitre

4

L'évaluation des premières stratégies de développement durable

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Améliorer les pratiques de gestion 4
Objet de la vérification 5

Observations et recommandations 7

Tirer des leçons du passé 7

Il est essentiel de mettre à profit les connaissances acquises 7
Les deux éléments clés : commencer tôt et suivre un processus systématique 7
Ressources naturelles Canada a fait l'évaluation la plus complète 7
Les premières stratégies devaient être améliorées 8

Faiblesses du suivi des progrès et de la mesure du rendement 9

Les buts, les objectifs et les cibles font converger les efforts des ministères 9
Il faut diriger les efforts vers quelques questions fondamentales et élaborer des cibles plus faciles à mesurer 9
Les ministères ont fait le suivi des progrès, mais ils ont eu de la difficulté à mesurer le rendement 10
Les organismes doivent surveiller les progrès et mesurer le rendement 11

Soutien, participation et engagement de la haute direction 12

La haute direction doit jouer un rôle actif et déterminant 12
La haute direction de Ressources naturelles Canada est beaucoup plus engagée dans le processus d'évaluation 13
La haute direction d'Industrie Canada et de Santé Canada commence à participer au processus d'évaluation 14
L'Agence de promotion économique du Canada atlantique a établi que la haute direction devait participer davantage 15
La dimension sociale du développement durable commence à être prise en compte 15

Quelques bonnes pratiques de gestion 15

La vérification interne, l'autoévaluation et la vérification externe sont des outils efficaces aux fins de l'amélioration continue 15
L'évaluation des circonstances nouvelles est essentielle à l'amélioration continue 17
Les participants aux consultations doivent avoir la possibilité de traiter les questions importantes 18
Description, dans la deuxième stratégie, du processus d'évaluation et de ses résultats 20

Conclusion 20

À propos de la vérification 23

L'évaluation des premières stratégies de développement durable

Points saillants

4.1 Les six ministères et organismes que nous avons vérifiés ont tous évalué leur première stratégie de développement durable, mais le processus qu'ils ont suivi a varié considérablement. Nous avons déterminé qu'une bonne évaluation comportait deux éléments principaux : commencer tôt et suivre un processus systématique. Nous nous attendons à ce que l'évaluation de chaque stratégie fasse dorénavant partie intégrante du système de gestion du développement durable.

4.2 Ressources naturelles Canada est le ministère qui a fait l'évaluation la plus complète de sa première stratégie de développement durable. La haute direction a appuyé le processus, y a participé et y a manifesté son engagement. Ce ministère est celui qui a le mieux réussi à mettre en place les éléments essentiels à tout système de gestion du développement durable. Ces éléments sont : examen de la gestion (ou examen par la direction) et vérification et mesures correctives.

4.3 Lors de l'évaluation de leur première stratégie de développement durable, les ministères et les organismes ont cerné deux principaux secteurs qui faisaient problème. Premièrement, ils ont constaté que la stratégie était trop générale, qu'elle comportait trop de buts et d'objectifs et pas assez de cibles mesurables. Par conséquent, ils ont dû établir des priorités et élaborer des cibles plus précises. Deuxièmement, ils ont reconnu qu'ils devaient soit élaborer des indicateurs de rendement, soit les améliorer, afin de mesurer les progrès réalisés à l'égard de leurs buts et objectifs de développement durable. Nous souscrivons aux résultats de cette évaluation et nous vérifierons ces points ultérieurement.

Contexte et autres observations

4.4 Les premières stratégies de développement durable ont été déposées à la Chambre des communes au plus tard en décembre 1997. Depuis, les ministères et les organismes se sont employés à mettre en œuvre leur stratégie et à faire rapport de leurs progrès.

4.5 En décembre 1999, nous avons publié le document intitulé *Avancer dans la voie du progrès : La deuxième génération de stratégies de développement durable*. On y décrivait la façon dont les ministères pourraient améliorer leur prochaine stratégie et on y indiquait trois choses qu'ils devaient faire : évaluer leur première stratégie, consolider la planification de leur stratégie et accélérer le développement de leur système de gestion. La présente vérification était axée sur le premier point — évaluer leur première stratégie.

4.6 Nous avons examiné les évaluations de trois ministères — Santé Canada, Ressources naturelles Canada et Industrie Canada — et celles de trois organismes du portefeuille d'Industrie — Agence de promotion économique du Canada atlantique, Développement économique Canada pour les régions du Québec et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada. Nous avons choisi ces organisations pour deux raisons. Elles constituent un échantillon représentatif d'organisations ayant un mandat d'élaboration de politiques ou d'exécution de programmes et qui contribuent de manière importante au succès de l'effort de développement durable à l'échelle du gouvernement.

4.7 Certaines pratiques de gestion sont essentielles à l'amélioration continue, notamment la vérification interne, l'autoévaluation et l'évaluation des circonstances nouvelles. Nous avons relevé quelques bons exemples de ces pratiques de gestion et nous nous attendons à ce que les ministères aient davantage recours à ces outils.

Introduction

4.8 En juin 1995, le gouvernement a publié un document intitulé *Guide de l'écogouvernement*. Il énonçait les premiers objectifs du développement durable et une approche commune pour la préparation des stratégies de développement durable. Dès décembre 1997, 28 ministères et organismes avaient préparé leur première stratégie de développement durable et l'avaient déposée à la Chambre des communes. Il était donc possible pour la première fois de savoir comment chaque ministère percevait le développement durable et comment il comptait le promouvoir. En préparant leur stratégie, les ministères, ainsi que leurs clients et les parties intéressées, sont devenus plus conscients des enjeux du développement durable. Depuis, ils se sont employés à mettre en œuvre leurs stratégies respectives et à faire rapport sur leurs progrès.

4.9 En décembre 1999, nous avons publié le document intitulé *Avancer dans la voie du progrès : La deuxième génération de stratégies de développement durable*. On y décrivait la façon dont les ministères pourraient améliorer leur prochaine stratégie et on y indiquait trois choses qu'ils devaient faire : évaluer leur première stratégie, consolider la planification de leur stratégie et accélérer le développement de leur système de gestion. Ce document soulignait aussi l'importance du soutien, de la participation et de l'engagement de la haute direction (voir la pièce 4.1).

4.10 En février 2001, 29 ministères et organismes ont déposé à la Chambre des communes les stratégies de développement durable de la deuxième génération. L'Agence Parcs Canada, qui a été créée après le dépôt des premières stratégies, était la 29e organisation à présenter une stratégie.

Pièce 4.1 Les attentes du commissaire à l'égard de la deuxième série de stratégies de développement durable

Je m'attends à une amélioration marquée de la qualité de cette deuxième série de stratégies. Je m'attends surtout à ce que les ministères axent leurs efforts sur trois secteurs :

- **Évaluer** leur première stratégie — déterminer ce que cette première stratégie a permis d'accomplir, ce qui a changé, et ce qui doit être fait différemment — et utiliser leur évaluation au cours des consultations qui serviront à préparer la deuxième stratégie.
- Consolider la **planification** des stratégies — établir des liens clairs entre les activités des ministères, les incidences importantes de ces activités et les mesures à prendre en priorité.
- Accélérer le développement des **systèmes de gestion** nécessaires pour que les stratégies permettent de passer de la parole aux actes.

Dans chacun de ces secteurs, le soutien, la participation et l'engagement de la haute direction seront essentiels pour que l'organisation continue de progresser.

Source : Texte adapté de *Avancer dans la voie du progrès : La deuxième génération de stratégies de développement durable*, décembre 1999, commissaire à l'environnement et au développement durable.

Introduction

4.8 En juin 1995, le gouvernement a publié un document intitulé *Guide de l'écogouvernement*. Il énonçait les premiers objectifs du développement durable et une approche commune pour la préparation des stratégies de développement durable. Dès décembre 1997, 28 ministères et organismes avaient préparé leur première stratégie de développement durable et l'avaient déposée à la Chambre des communes. Il était donc possible pour la première fois de savoir comment chaque ministère percevait le développement durable et comment il comptait le promouvoir. En préparant leur stratégie, les ministères, ainsi que leurs clients et les parties intéressées, sont devenus plus conscients des enjeux du développement durable. Depuis, ils se sont employés à mettre en œuvre leurs stratégies respectives et à faire rapport sur leurs progrès.

4.9 En décembre 1999, nous avons publié le document intitulé *Avancer dans la voie du progrès : La deuxième génération de stratégies de développement durable*. On y décrivait la façon dont les ministères pourraient améliorer leur prochaine stratégie et on y indiquait trois choses qu'ils devaient faire : évaluer leur première stratégie, consolider la planification de leur stratégie et accélérer le développement de leur système de gestion. Ce document soulignait aussi l'importance du soutien, de la participation et de l'engagement de la haute direction (voir la pièce 4.1).

4.10 En février 2001, 29 ministères et organismes ont déposé à la Chambre des communes les stratégies de développement durable de la deuxième génération. L'Agence Parcs Canada, qui a été créée après le dépôt des premières stratégies, était la 29e organisation à présenter une stratégie.

Pièce 4.1 Les attentes du commissaire à l'égard de la deuxième série de stratégies de développement durable

Je m'attends à une amélioration marquée de la qualité de cette deuxième série de stratégies. Je m'attends surtout à ce que les ministères axent leurs efforts sur trois secteurs :

- **Évaluer** leur première stratégie — déterminer ce que cette première stratégie a permis d'accomplir, ce qui a changé, et ce qui doit être fait différemment — et utiliser leur évaluation au cours des consultations qui serviront à préparer la deuxième stratégie.
- Consolider la **planification** des stratégies — établir des liens clairs entre les activités des ministères, les incidences importantes de ces activités et les mesures à prendre en priorité.
- Accélérer le développement des **systèmes de gestion** nécessaires pour que les stratégies permettent de passer de la parole aux actes.

Dans chacun de ces secteurs, le soutien, la participation et l'engagement de la haute direction seront essentiels pour que l'organisation continue de progresser.

Source : Texte adapté de *Avancer dans la voie du progrès : La deuxième génération de stratégies de développement durable*, décembre 1999, commissaire à l'environnement et au développement durable.

Améliorer les pratiques de gestion

4.11 Dans nos rapports précédents, nous avons affirmé que le gouvernement fédéral devait accorder plus d'attention à l'aspect gestion du développement durable. Nous mettons l'accent sur les bonnes pratiques de gestion, car nous croyons qu'elles vont de pair avec de bons résultats. Notre stratégie consiste à préconiser les bonnes pratiques de gestion qui, croyons-nous, contribueront à l'atteinte des résultats escomptés à long terme.

4.12 **Un modèle fondé sur l'amélioration continue.** Nous avons encouragé le gouvernement à adopter un modèle de cycle de gestion utilisé par des organisations qui sont des chefs de file. Ce modèle est fondé sur l'amélioration continue et comprend quatre éléments : planification, mise en œuvre, vérification et mesures correctives et examen de la gestion (voir la pièce 4.2). Les deux derniers — vérification et mesures correctives et examen de la gestion — sont les principaux éléments requis pour faciliter l'amélioration.

Pièce 4.2 Un modèle de cycle de gestion

Source : Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable – 1999, chapitre 1

4.13 Dans le chapitre 1 des Rapports du commissaire de 1999 et de 2000, nous avons constaté que les systèmes de gestion du développement durable des ministères ne comportaient pas les éléments essentiels vérification et mesures correctives et examen de la gestion. Pour chacune de ces années, nous avons vérifié six ministères différents à l'aide de la norme ISO 14001 reconnue internationalement, qui nous servait de critère de vérification. Les 12 ministères que nous avons vérifiés ont obtenu, pour les deux années, en moyenne 29 p. 100 pour l'élément vérification et mesures correctives et 10 p. 100 pour l'élément examen de la gestion.

4.14 Dans le chapitre 2 du présent Rapport, nous faisons part de nos constatations sur les systèmes de gestion du développement durable de 16 autres ministères, ce qui complète trois années de vérification de ces systèmes dans 28 organisations. Notre conclusion est semblable à celle des deux années précédentes. La planification est généralement bien faite, mais le nombre et l'importance des lacunes augmentent à partir de l'étape de la mise en œuvre jusqu'aux étapes de la vérification et des mesures correctives et de l'examen de la gestion.

Objet de la vérification

4.15 La vérification a porté sur la première des trois demandes que nous avons soumises aux ministères dans *Avancer dans la voie du progrès : La deuxième génération de stratégies de développement durable*, c'est-à-dire évaluer leur première stratégie. La vérification avait comme objectif de déterminer si cette évaluation avait permis aux ministères de continuer à progresser. Elle avait aussi un objectif plus général, soit cerner les bonnes pratiques de gestion.

4.16 Nous avons demandé aux ministères de faire cette évaluation parce qu'elle constituait une étape primordiale de l'amélioration continue de la gestion des stratégies de développement durable. Comme il est indiqué dans le *Guide de l'écogouvernement*, le développement durable n'est pas un état stationnaire que nous pourrions atteindre par un seul coup de collier. Le progrès se fera plutôt par étapes, grâce à des améliorations continues.

4.17 Nous avons examiné les évaluations de trois ministères — Santé Canada, Ressources naturelles Canada, Industrie Canada — et celles de trois organismes du portefeuille d'Industrie — Agence de promotion économique du Canada atlantique, Développement économique Canada pour les régions du Québec et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada. Ces organismes constituent un échantillon représentatif de petites organisations. Nous avons choisi ces organisations pour deux raisons. Elles constituent un échantillon représentatif d'organisations ayant un mandat d'élaboration de politiques ou d'exécution de programmes et qui contribuent de manière importante au succès de l'effort de développement durable à l'échelle du gouvernement.

4.18 Santé Canada a pour mission d'aider les Canadiens et les Canadiennes à maintenir et à améliorer leur état de santé. Ressources naturelles Canada doit assurer au niveau fédéral la gestion intégrée et le développement durable des ressources naturelles du Canada. Industrie Canada a un mandat législatif qui comprend le renforcement de l'économie nationale et la promotion du développement durable. La pièce 4.3 montre l'importance que revêtent les stratégies dans les trois ministères. Ces stratégies sont importantes parce qu'elles ont un effet sur la durabilité des collectivités, l'écoefficacité de l'industrie et le développement des industries de l'environnement dans leurs régions respectives.

4.19 Nous avons interviewé 24 cadres supérieurs des ministères et des organismes afin de discuter de leur participation aux évaluations. De plus, nous avons discuté de manière plus générale de ce que signifie le développement durable pour chaque organisation. Pour effectuer notre examen des évaluations de la première stratégie des ministères et des organismes, nous avons élaboré des critères s'appuyant sur les attentes du commissaire formulées dans *Avancer dans la voie du progrès : La deuxième génération de stratégies de développement durable* (voir la pièce 4.4). On trouvera d'autres détails dans À propos de la vérification à la fin du chapitre.

Pièce 4.3 **Importance des stratégies de développement durable dans trois ministères**

Santé Canada

La *Stratégie de développement durable 2000 : Pour une santé durable* précise les cibles des mesures collectives qui seront prises pour maintenir et améliorer notre état de santé et notre bien-être, et protéger notre environnement. Le but de cette stratégie est de définir la voie à suivre pour que Santé Canada puisse aider tous les Canadiens et Canadiennes à maintenir et à améliorer leur état de santé d'une manière durable à court et à long terme sur les plans environnemental, social, culturel et économique.

Industrie Canada

La stratégie d'Industrie Canada pour les années 2000 à 2003 est guidée par l'engagement de favoriser le développement durable dans le cadre de son mandat, qui est de poser les fondements d'une économie du savoir plus productive et plus concurrentielle. Cette vision appelle le Ministère à jouer un rôle de chef de file et à former des partenariats pour promouvoir le développement durable grâce à l'écoefficacité, aux technologies environnementales et à la prise de décisions.

Ressources naturelles Canada

Les engagements pris dans le cadre de la *Stratégie de développement durable — Pour aujourd'hui et pour demain* continuent de faire progresser ce plan d'action vers un avenir où l'utilisation judicieuse des ressources naturelles nous permettra de protéger la santé des Canadiens, l'environnement et le territoire tout en continuant de répondre efficacement aux besoins actuels et futurs des êtres humains en produits énergétiques, forestiers et minéraux.

Source : Texte adapté de la deuxième stratégie de développement durable de Santé Canada, d'Industrie Canada et de Ressources naturelles Canada.

Pièce 4.4 **Les attentes du commissaire à l'égard de l'évaluation des premières stratégies de développement durable**

Les ministères se trouvent déjà à plus de la moitié du cycle de la première stratégie. Les stratégies de la première génération ont été préparées et leur mise en oeuvre suit son cours. Le moment est maintenant venu de les examiner et de les améliorer....

Cette évaluation est une partie essentielle du processus de gestion de la stratégie de développement durable. Pour améliorer cette gestion, la haute direction doit prendre part à l'évaluation de la première stratégie.

L'évaluation devrait comprendre l'examen des éléments suivants :

- les buts, les objectifs et les cibles définis dans la première stratégie et le rendement à l'égard de ceux-ci;
- les constatations de nos vérifications et des vérifications internes des ministères ou les autoévaluations des processus de gestion du développement durable;
- les circonstances nouvelles, y compris l'orientation stratégique, la législation, les activités, les progrès scientifiques et technologiques et les intérêts des parties intéressées.

Ce processus se terminerait par une évaluation de la pertinence de la stratégie actuelle et du besoin de la modifier.

Les participants aux premières consultations nous ont dit souhaiter que les consultations dans le cadre de la prochaine série de stratégies portent sur ce que le ministère a accompli grâce à sa première stratégie, sur ce qui a changé et sur ce qui doit être fait différemment.

Je m'attends à ce que chaque ministère évalue, documents à l'appui, sa première stratégie de développement durable et utilise cette évaluation au cours des consultations qui serviront à préparer sa deuxième stratégie. Je m'attends aussi à ce que la deuxième stratégie décrive le processus d'évaluation et ses résultats.

Source : Texte extrait de *Avancer dans la voie du progrès — La deuxième génération de stratégies de développement durable*, décembre 1999, commissaire à l'environnement et au développement durable.

Observations et recommandations

Tirer des leçons du passé

Il est essentiel de mettre à profit les connaissances acquises

4.20 L'intégration des connaissances et des leçons tirées lors de la préparation et de la mise en œuvre de la première série de stratégies de développement durable revêt une importance majeure pour la marche de l'administration fédérale vers le développement durable.

Les deux éléments clés : commencer tôt et suivre un processus systématique

4.21 Les six ministères et organismes que nous avons vérifiés ont évalué leur première stratégie de développement durable, mais le processus qu'ils ont suivi a varié considérablement. Nous avons déterminé qu'une bonne évaluation comportait deux éléments principaux : commencer tôt et suivre un processus systématique. À notre avis, il est important que les éléments du système de gestion du développement durable, soit vérification et mesures correctives et examen de la gestion, comprennent l'évaluation de chaque stratégie.

Ressources naturelles Canada a fait l'évaluation la plus complète

4.22 Ressources naturelles Canada a commencé l'évaluation de sa première stratégie immédiatement après son dépôt, en décembre 1997. Le Ministère a suivi un processus systématique consistant à : revoir et évaluer ses buts et objectifs; établir des cibles limitées dans le temps et mesurables; consulter les parties intéressées sur un cadre de mesure du rendement; renforcer son système de gestion; effectuer un examen interne de la première stratégie de développement durable; évaluer les circonstances nouvelles. Le Ministère a procédé graduellement à l'évaluation.

4.23 Santé Canada a notamment examiné ses cibles et les a révisées de sorte qu'elles soient limitées dans le temps et mesurables. Le Ministère a revu la préparation de ses rapports d'étape et son système de gestion de l'environnement. Ces efforts ont été déployés à la fin de 1999 et en 2000.

4.24 Industrie Canada a fait une évaluation structurée de sa première stratégie environ dix-huit mois après son dépôt. Il a examiné les résultats obtenus au cours des deux premières années de la mise en œuvre de la stratégie, les changements qui sont survenus et les leçons tirées. Le Ministère a terminé son évaluation au printemps 2000.

4.25 L'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) a fait une étude de base de l'un de ses objectifs et a fait faire en 2000 une évaluation externe de sa première stratégie. Développement économique Canada pour les régions du Québec avait un processus d'évaluation bien articulé. Un expert-conseil a préparé un rapport annuel pour chacune des trois années de la mise en œuvre de la stratégie. Ces rapports faisaient état

des progrès par rapport aux cibles et recommandaient des améliorations. Le troisième rapport ajoutait de l'information sur les connaissances acquises, les leçons tirées et la préparation de la stratégie de 2000.

4.26 Diversification de l'économie de l'Ouest Canada n'avait pas de système en place pour faire le suivi des progrès par rapport aux buts, aux objectifs et aux cibles. Par conséquent, l'Agence ne disposait pas d'une base solide pour faire une évaluation. Ce n'est que très tard au cours du cycle de mise en œuvre de trois ans qu'elle a évalué sa stratégie. En juillet 2000, elle a préparé un document de discussion en se fondant sur des entretiens avec son personnel et elle l'a fait circuler auprès des parties intéressées. Un expert-conseil a évalué la première stratégie en août 2000. La plus grande partie de l'évaluation de l'Agence a donc été faite au terme du processus de consultation. Cependant, la haute direction a participé à l'évaluation de la première stratégie et a aidé à cerner les domaines essentiels qui pourraient être améliorés. L'Agence a indiqué dans sa deuxième stratégie de développement durable qu'elle avait amélioré un certain nombre de choses à la suite de l'évaluation. Elle a, entre autres, apporté des changements à son système de gestion de l'environnement, élaboré des procédures de manière à ce que la haute direction puisse examiner régulièrement le rendement et à ce que des buts, des objectifs et des cibles soient fixés.

Les premières stratégies devaient être améliorées

4.27 Les ministères et les organismes ont tenté de déterminer si leur première stratégie était encore pertinente et ils l'ont trouvée, pour la plupart, inadéquate. Pour sa part, Ressources naturelles Canada a jugé que l'orientation de sa première stratégie était satisfaisante, mais que certains points pourraient être améliorés.

4.28 Les ministères et les organismes ont établi que certains changements s'imposaient. Ils devaient notamment :

- mettre l'accent sur des buts, des objectifs et des cibles moins nombreux mais plus réalistes;
- établir des cibles claires et mesurables;
- mettre en place un système de mesure du rendement ou renforcer le système existant;
- améliorer le système de gestion du développement durable ou le système de gestion de l'environnement.

4.29 Deux ou trois ministères ont mentionné les changements suivants :

- accroître la participation de la haute direction;
- élaborer une vision à long terme pour le ministère;
- augmenter la portée de la dimension sociale du développement durable.

4.30 La deuxième stratégie de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique reflète les résultats de son évaluation. Ces résultats faisaient surtout état de la nécessité d'établir le profil du développement

durable au sein de l'Agence, de sensibiliser les employés, de mettre en place son système de gestion de l'environnement, de prendre des engagements clairs et mesurables en matière de développement durable et d'obtenir la participation des cadres supérieurs (voir la pièce 4.5).

Pièce 4.5 L'Agence de promotion économique du Canada atlantique évalue sa première stratégie de développement durable

Qu'avons-nous appris?

- Le développement durable est un concept et un objectif qu'il faut valoriser davantage au sein de l'Agence.
- La sensibilisation de notre personnel est un élément clé de la mise en oeuvre de la stratégie de développement durable.
- L'APECA doit améliorer son procédé de mise en oeuvre, notamment grâce à son système de gestion de l'environnement.
- Il faut que les engagements que nous prenons dans la stratégie soient plus clairs et davantage mesurables.
- L'engagement de la haute direction à l'égard de la stratégie est essentiel.

Source : Texte adapté du document de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique intitulé *Occasions de développement durable, 2001–2003.*

Faiblesses du suivi des progrès et de la mesure du rendement

Les buts, les objectifs et les cibles font converger les efforts des ministères

4.31 Le *Guide de l'écogouvernement* exigeait des ministères et des organismes qu'ils fixent des buts, des objectifs et des cibles au moment de la préparation de leur première stratégie de développement durable. Ceux-ci fournissent des outils pour gérer le programme de développement durable de l'organisation et des points de repère pour mesurer les progrès. Les buts établissent l'orientation générale et définissent les paramètres de l'action; les objectifs représentent ce vers quoi tend chacun des buts; les cibles sont les exigences détaillées de rendement que les ministères essaient d'atteindre.

Il faut diriger les efforts vers quelques questions fondamentales et élaborer des cibles plus faciles à mesurer

4.32 D'après les évaluations de toutes les stratégies, ces dernières étaient trop générales et comportaient trop de buts, d'objectifs et de cibles. Elles mentionnaient le besoin de se concentrer sur quelques questions fondamentales et d'élaborer des cibles plus faciles à mesurer. Par exemple, dans la section sur les « leçons tirées » de sa nouvelle stratégie, Santé Canada déclare : « il fallait établir de meilleurs objectifs qui mettent l'accent sur les principales incidences du Ministère sur le développement durable. Il lui a fallu réduire le champ de ses activités relativement au développement durable et se concentrer sur un petit nombre de questions névralgiques. » L'évaluation par Industrie Canada indique que le Ministère devrait axer ses efforts sur quelques secteurs stratégiques où sa contribution peut être optimale.

durable au sein de l'Agence, de sensibiliser les employés, de mettre en place son système de gestion de l'environnement, de prendre des engagements clairs et mesurables en matière de développement durable et d'obtenir la participation des cadres supérieurs (voir la pièce 4.5).

Pièce 4.5 L'Agence de promotion économique du Canada atlantique évalue sa première stratégie de développement durable

Qu'avons-nous appris?

- Le développement durable est un concept et un objectif qu'il faut valoriser davantage au sein de l'Agence.
- La sensibilisation de notre personnel est un élément clé de la mise en oeuvre de la stratégie de développement durable.
- L'APECA doit améliorer son procédé de mise en oeuvre, notamment grâce à son système de gestion de l'environnement.
- Il faut que les engagements que nous prenons dans la stratégie soient plus clairs et davantage mesurables.
- L'engagement de la haute direction à l'égard de la stratégie est essentiel.

Source : Texte adapté du document de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique intitulé *Occasions de développement durable, 2001-2003*.

Faiblesses du suivi des progrès et de la mesure du rendement

Les buts, les objectifs et les cibles font converger les efforts des ministères

4.31 Le *Guide de l'écogouvernement* exigeait des ministères et des organismes qu'ils fixent des buts, des objectifs et des cibles au moment de la préparation de leur première stratégie de développement durable. Ceux-ci fournissent des outils pour gérer le programme de développement durable de l'organisation et des points de repère pour mesurer les progrès. Les buts établissent l'orientation générale et définissent les paramètres de l'action; les objectifs représentent ce vers quoi tend chacun des buts; les cibles sont les exigences détaillées de rendement que les ministères essaient d'atteindre.

Il faut diriger les efforts vers quelques questions fondamentales et élaborer des cibles plus faciles à mesurer

4.32 D'après les évaluations de toutes les stratégies, ces dernières étaient trop générales et comportaient trop de buts, d'objectifs et de cibles. Elles mentionnaient le besoin de se concentrer sur quelques questions fondamentales et d'élaborer des cibles plus faciles à mesurer. Par exemple, dans la section sur les « leçons tirées » de sa nouvelle stratégie, Santé Canada déclare : « il fallait établir de meilleurs objectifs qui mettent l'accent sur les principales incidences du Ministère sur le développement durable. Il lui a fallu réduire le champ de ses activités relativement au développement durable et se concentrer sur un petit nombre de questions névralgiques. » L'évaluation par Industrie Canada indique que le Ministère devrait axer ses efforts sur quelques secteurs stratégiques où sa contribution peut être optimale.

Les ministères ont fait le suivi des progrès, mais ils ont eu de la difficulté à mesurer le rendement

4.33 Nous avons constaté que les trois ministères avaient fait le suivi des progrès par rapport aux cibles, mais qu'ils avaient eu de la difficulté à évaluer le rendement par rapport aux buts et aux objectifs.

4.34 **Suivi des progrès.** Les trois ministères avaient établi des systèmes pour surveiller les progrès par rapport aux cibles sur une base annuelle ou semestrielle. Ressources naturelles Canada a conçu un outil électronique de suivi et de rapport qui accélère la communication d'information sur la mise en œuvre de sa stratégie. Le Ministère a rendu public son rapport d'étape de 1999 en le faisant parvenir aux parties intéressées aux fins de commentaires. Industrie Canada diffuse son rapport d'étape annuel sur son site Web pour que les Canadiens puissent suivre ses progrès selon les différentes cibles. Santé Canada a intégré ses rapports d'étape sur ses engagements à l'égard du développement durable à son système global de rapport de gestion. Le Ministère présente son rapport d'étape annuel sur son site Web et dans une base de données interne.

4.35 **Mesure du rendement.** Les trois évaluations ministérielles de leur première stratégie signalaient l'absence d'indicateurs pour évaluer le rendement par rapport aux buts et aux objectifs ou mentionnaient qu'ils pourraient être améliorés.

4.36 Les consultations qui ont été tenues peu de temps après le dépôt de la première stratégie de Ressources naturelles Canada ont encouragé le Ministère à s'appuyer sur l'ébauche des mesures de rendement énoncées dans cette stratégie. Il a donc mis à profit son cadre redditionnel (voir la pièce 4.6), qui jette les bases de toute sa planification et de sa communication de l'information. Les trois niveaux du cadre comprennent la communication d'information sur : premièrement, les mesures ou actions; deuxièmement, les indicateurs et les cibles qui permettent au Ministère de mesurer les progrès par rapport aux objectifs; troisièmement, à un niveau plus général, les indicateurs qui permettent au Ministère de communiquer les buts ayant trait au développement durable des ressources naturelles du Canada. Le degré de difficulté de la mesure augmente à chaque niveau.

4.37 Pour illustrer cette mesure, la pièce 4.7 fournit un extrait de la deuxième stratégie de développement durable de Ressources naturelles Canada. Elle montre les deuxième et troisième niveaux du cadre redditionnel du Ministère. Ressources naturelles Canada utilisera ces indicateurs de rendement pour faire rapport aux Canadiens de l'un des objectifs d'un but — c'est-à-dire aider à limiter le changement climatique et à s'y adapter. La pièce indique également les dates auxquelles le Ministère présentera cette information. (Nous discutons plus en détail au chapitre 3 du présent Rapport de la communication au Parlement des progrès en matière de développement durable. Nous présentons au chapitre 6 nos travaux de suivi de notre vérification de 1998 sur le changement climatique.)

Pièce 4.6 Ressources naturelles Canada met à profit son cadre redditionnel

Le travail de RNCan dans la promotion du développement durable peut être évalué par les intéressés à trois niveaux différents.

Au niveau de base, grâce à des rapports réguliers sur les engagements à l'action, les intéressés sauront clairement dans quelle mesure le Ministère s'acquitte de ses engagements.

Au deuxième niveau, par le peaufinement des indicateurs et l'établissement des objectifs, le rendement de RNCan pourra être mesuré en regard des objectifs de la stratégie.

Enfin, à un plus large niveau, les progrès du Canada dans le développement durable de ses ressources naturelles pourront être évalués par des indicateurs portant sur les pratiques de développement durable dans les domaines de la gestion des forêts, de l'énergie, des minéraux et des métaux.

Source : Texte adapté de la *Stratégie de développement durable — Pour aujourd'hui et pour demain*, de Ressources naturelles Canada.

4.38 L'évaluation par Industrie Canada de sa première stratégie indiquait que son système de mesure du rendement était surtout axé sur l'atteinte des cibles et que les indicateurs de rendement étaient peu nombreux. L'évaluation de programme qui est en cours au Ministère a pour objet d'établir des indicateurs de rendement devant inclure le développement durable.

4.39 Selon la nouvelle stratégie de Santé Canada, le Ministère veut à long terme préparer de l'information sur les indicateurs de santé et de développement durable et la diffuser aux Canadiens. À court terme, il projette, avec des partenaires, de concevoir et de diffuser d'ici 2004 de l'information sur au moins 15 indicateurs de santé liés aux conditions sociales, culturelles et économiques.

4.40 **Recommandation.** Les ministères et les organismes devraient soit élaborer de nouveaux indicateurs de rendement afin de mesurer les progrès accomplis à l'égard du développement durable, soit continuer d'améliorer les indicateurs qu'ils utilisent actuellement.

Les organismes doivent surveiller les progrès et mesurer le rendement

4.41 Les trois organismes n'avaient pas de systèmes pour surveiller de façon continue les progrès et mesurer le rendement à l'égard du développement durable. Ce n'est que vers la fin du cycle de mise en œuvre de trois ans que l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada l'ont fait. Par contre, Développement économique Canada pour les régions du Québec a demandé à un expert-conseil de préparer un rapport annuel pour chacune des trois années de la mise en œuvre de la stratégie. Les rapports faisaient état des progrès à l'égard des cibles et recommandaient des améliorations.

Pièce 4.6 Ressources naturelles Canada met à profit son cadre redditionnel

Le travail de RNCan dans la promotion du développement durable peut être évalué par les intéressés à trois niveaux différents.

Au niveau de base, grâce à des rapports réguliers sur les engagements à l'action, les intéressés sauront clairement dans quelle mesure le Ministère s'acquitte de ses engagements.

Au deuxième niveau, par le peaufinement des indicateurs et l'établissement des objectifs, le rendement de RNCan pourra être mesuré en regard des objectifs de la stratégie.

Enfin, à un plus large niveau, les progrès du Canada dans le développement durable de ses ressources naturelles pourront être évalués par des indicateurs portant sur les pratiques de développement durable dans les domaines de la gestion des forêts, de l'énergie, des minéraux et des métaux.

Source : Texte adapté de la *Stratégie de développement durable — Pour aujourd'hui et pour demain*, de Ressources naturelles Canada.

4.38 L'évaluation par Industrie Canada de sa première stratégie indiquait que son système de mesure du rendement était surtout axé sur l'atteinte des cibles et que les indicateurs de rendement étaient peu nombreux. L'évaluation de programme qui est en cours au Ministère a pour objet d'établir des indicateurs de rendement devant inclure le développement durable.

4.39 Selon la nouvelle stratégie de Santé Canada, le Ministère veut à long terme préparer de l'information sur les indicateurs de santé et de développement durable et la diffuser aux Canadiens. À court terme, il projette, avec des partenaires, de concevoir et de diffuser d'ici 2004 de l'information sur au moins 15 indicateurs de santé liés aux conditions sociales, culturelles et économiques.

4.40 Recommandation. Les ministères et les organismes devraient soit élaborer de nouveaux indicateurs de rendement afin de mesurer les progrès accomplis à l'égard du développement durable, soit continuer d'améliorer les indicateurs qu'ils utilisent actuellement.

Les organismes doivent surveiller les progrès et mesurer le rendement

4.41 Les trois organismes n'avaient pas de systèmes pour surveiller de façon continue les progrès et mesurer le rendement à l'égard du développement durable. Ce n'est que vers la fin du cycle de mise en œuvre de trois ans que l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada l'ont fait. Par contre, Développement économique Canada pour les régions du Québec a demandé à un expert-conseil de préparer un rapport annuel pour chacune des trois années de la mise en œuvre de la stratégie. Les rapports faisaient état des progrès à l'égard des cibles et recommandaient des améliorations.

4.42 Recommandation. Les petites organisations devraient avoir un système qui permette de surveiller les progrès et de mesurer le rendement à l'égard du développement durable, ou veiller à ce que cela soit bien fait au moins une fois par année.

Soutien, participation et engagement de la haute direction

La haute direction doit jouer un rôle actif et déterminant

4.43 Afin de continuer à progresser, une organisation doit pouvoir compter sur le soutien, la participation et l'engagement de la haute direction. Dans le chapitre 5 du Rapport de 1998 et le chapitre 7 du Rapport de 1999, nous avons parlé du rôle actif et déterminant que la haute direction joue dans l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie des organisations qui sont des chefs de file, tant dans les secteurs privé que public.

Pièce 4.7 **Un exemple d'indicateurs de rendement à Ressources naturelles Canada**

But : Fournir aux Canadiens des stratégies pour gérer les répercussions environnementales dans le secteur des ressources naturelles

Objectif Qui se manifeste par :	Indicateurs de rendement	Objectifs et approches	Date de rapport
Aider à limiter le changement climatique et à s'y adapter.	a) Émissions de gaz à effet de serre (GES) par rapport au Protocole de Kyoto. b) Rapport des émissions de gaz à effet de serre au produit intérieur brut, comparé à celui des autres pays.	L'objectif du Canada dans le cadre du Protocole de Kyoto est de réduire les émissions de gaz à effet de serre à 6 p. 100 sous les niveaux de 1990 entre 2008 et 2012.	2001
	Tendances de l'utilisation des énergies renouvelables.	Analyse et suivi des tendances.	2002
	Tendances de l'efficacité énergétique.	Une fois l'indice d'efficacité énergétique conçu, on formulera un objectif d'action tendanciel et on considérera d'adopter un objectif d'action quantitatif.	2001
	Émissions de gaz à effet de serre générées par les activités du gouvernement fédéral.	Avant 2005, réduire les émissions de gaz à effet de serre générées par les activités du gouvernement fédéral à 20 p. 100 sous les niveaux de 1990.	2003
	Progrès en matière d'identification des impacts et des mesures d'adaptation.	À déterminer.*	2001

* Note du commissaire : Ressources naturelles Canada prévoit améliorer de façon continue son cadre de mesure du rendement.

Source : Texte adapté de la *Stratégie de développement durable — Pour aujourd'hui et pour demain*, de Ressources naturelles Canada

4.42 Recommandation. Les petites organisations devraient avoir un système qui permette de surveiller les progrès et de mesurer le rendement à l'égard du développement durable, ou veiller à ce que cela soit bien fait au moins une fois par année.

Soutien, participation et engagement de la haute direction

La haute direction doit jouer un rôle actif et déterminant

4.43 Afin de continuer à progresser, une organisation doit pouvoir compter sur le soutien, la participation et l'engagement de la haute direction. Dans le chapitre 5 du Rapport de 1998 et le chapitre 7 du Rapport de 1999, nous avons parlé du rôle actif et déterminant que la haute direction joue dans l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie des organisations qui sont des chefs de file, tant dans les secteurs privé que public.

Pièce 4.7 Un exemple d'indicateurs de rendement à Ressources naturelles Canada

But : Fournir aux Canadiens des stratégies pour gérer les répercussions environnementales dans le secteur des ressources naturelles

Objectif Qui se manifeste par :	Indicateurs de rendement	Objectifs et approches	Date de rapport
Aider à limiter le changement climatique et à s'y adapter.	a) Émissions de gaz à effet de serre (GES) par rapport au Protocole de Kyoto. b) Rapport des émissions de gaz à effet de serre au produit intérieur brut, comparé à celui des autres pays.	L'objectif du Canada dans le cadre du Protocole de Kyoto est de réduire les émissions de gaz à effet de serre à 6 p. 100 sous les niveaux de 1990 entre 2008 et 2012.	2001
	Tendances de l'utilisation des énergies renouvelables.	Analyse et suivi des tendances.	2002
	Tendances de l'efficacité énergétique.	Une fois l'indice d'efficacité énergétique conçu, on formulera un objectif d'action tendanciel et on considérera d'adopter un objectif d'action quantitatif.	2001
	Émissions de gaz à effet de serre générées par les activités du gouvernement fédéral.	Avant 2005, réduire les émissions de gaz à effet de serre générées par les activités du gouvernement fédéral à 20 p. 100 sous les niveaux de 1990.	2003
	Progrès en matière d'identification des impacts et des mesures d'adaptation.	À déterminer.*	2001

* Note du commissaire : Ressources naturelles Canada prévoit améliorer de façon continue son cadre de mesure du rendement.

Source : Texte adapté de la *Stratégie de développement durable — Pour aujourd'hui et pour demain*, de Ressources naturelles Canada.

4.44 Nous nous attendions à ce que la haute direction ait participé à l'évaluation de la première stratégie afin d'améliorer la deuxième série de stratégies et en particulier :

- à ce qu'on ait confié à un cadre supérieur la responsabilité générale du développement durable;
- à ce qu'on ait chargé un gestionnaire chef de file de l'évaluation de la première stratégie;
- à ce que la responsabilité de l'évaluation ait été clairement attribuée et communiquée;
- à ce que la haute direction à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux ait participé et donné son appui;
- à ce que la haute direction ait officiellement approuvé l'évaluation.

À un niveau plus général, nous nous attendions à ce que la direction ait effectué un examen régulier de l'information sur le rendement ayant trait à la mise en œuvre de la stratégie et à ce que les cadres supérieurs aient discuté du développement durable à leurs réunions.

La haute direction de Ressources naturelles Canada est beaucoup plus engagée dans le processus d'évaluation

4.45 La haute direction des six ministères et organismes a participé dans une certaine mesure à l'évaluation de la première stratégie. Cependant, le degré d'engagement variait beaucoup, et Ressources naturelles Canada avait une bonne avance. À ce ministère, les cadres supérieurs ont manifesté leur engagement, appuyé l'évaluation de la première stratégie et les initiatives de développement durable en général et ils y ont participé. À notre avis, la haute direction fait preuve de leadership en opérant le changement culturel nécessaire pour intégrer le développement durable aux activités du Ministère. Parmi les principaux éléments qui illustrent ce changement culturel, mentionnons :

- la nomination, il y a plusieurs années, d'un champion du développement durable au niveau de sous-ministre adjoint (il y a eu continuité à ce poste);
- le remaniement des buts stratégiques pour tenir compte des buts énoncés dans la stratégie de développement durable;
- le début de l'évaluation de la première stratégie peu de temps après son dépôt à la Chambre des communes;
- les discussions régulières sur l'évaluation et le développement durable aux réunions des cadres supérieurs;
- l'identification d'un responsable approprié de l'évaluation, en l'occurrence le directeur de la Division du développement durable et de l'environnement, et la communication au personnel du nom de ce responsable.

La haute direction d'Industrie Canada et de Santé Canada commence à participer au processus d'évaluation

4.46 La haute direction d'Industrie Canada et de Santé Canada a pris part dans une certaine mesure à l'évaluation de la première stratégie et elle commence à participer aux efforts de développement durable en général.

4.47 À Industrie Canada, la haute direction examine régulièrement les progrès réalisés par rapport aux cibles énoncées dans la première stratégie. Toutefois, au moment de l'évaluation de la première stratégie, le Ministère n'avait pas nommé de champion du développement durable au niveau de sous-ministre adjoint. Les cadres supérieurs nous ont dit que cela serait fait vers la fin de 2000. L'évaluation à mi-chemin de la mise en œuvre de la première stratégie indiquait que le Ministère devrait « augmenter l'engagement et la participation enthousiaste de la haute direction... Par exemple, un "champion" de haut niveau devrait être chargé plus clairement du développement durable au Ministère. » De plus, le Ministère n'a pas fait contribuer les gestionnaires régionaux à l'évaluation de la première stratégie.

4.48 À Santé Canada, la haute direction fait aussi des examens réguliers du rendement à l'égard des cibles établies dans la première stratégie. Des champions du développement durable aux niveaux de sous-ministre et de sous-ministre adjoint ont été nommés. Le directeur du Bureau du développement durable a été clairement identifié comme le responsable de l'évaluation, et cette nouvelle a été communiquée au personnel. Le directeur a fait des efforts sincères pour obtenir la collaboration de la haute direction. Cependant, les cadres supérieurs nous ont dit qu'ils n'avaient pas suffisamment l'occasion de discuter du développement durable avec leurs pairs. Ils ont indiqué que la réorganisation du Ministère et d'autres questions urgentes les avaient empêchés d'avoir des discussions éclairées sur ce sujet important. En outre, le Comité directeur du développement durable du Ministère s'est réuni une fois au cours de 1998 et de 1999, mais n'a pas tenu compte de l'évaluation de la première stratégie.

4.49 Lors de l'évaluation de la première stratégie, les représentants de Santé Canada se sont rendu compte de l'importance de préciser les rôles et les responsabilités en ce qui a trait aux engagements en matière de développement durable. Cette précision a été apportée à la deuxième stratégie. De plus, on a élaboré une politique sur le développement durable; celle-ci énonce les rôles et les responsabilités de la haute direction, du Comité directeur du développement durable du Ministère, ainsi que du Bureau du développement durable.

4.50 Dans le chapitre 7 du Rapport du commissaire de 1999, « L'édification d'une organisation durable : la perspective des dirigeants », nous avons mentionné que les cadres supérieurs de Santé Canada étudiaient le lien entre la santé de la population et le développement durable. Ils examinaient les interactions entre les facteurs déterminants pour être mieux en mesure de faire avancer leurs travaux dans des domaines qui appuient les objectifs du développement durable et de la santé de la population. Au cours de cette vérification, certains cadres supérieurs nous ont dit qu'ils n'étaient pas au

courant de la façon dont progressaient les travaux dans ce domaine, et qu'ils ne savaient pas comment ces deux concepts pourraient être conciliés.

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique a établi que la haute direction devait participer davantage

4.51 L'Agence de promotion économique du Canada atlantique a préparé une étude de base en 1999 pour évaluer son rendement par rapport à un but de sa première stratégie — donner l'exemple pour ce qui est de la gestion environnementale de ses activités. L'étude a conclu, entre autres, que l'engagement de la haute direction était insuffisant et qu'il fallait plus de leadership et de directives pour que tous les employés prennent conscience de l'importance de la priorité de développement durable. Une évaluation plus générale par l'Agence de sa stratégie a confirmé que l'engagement de la haute direction était nécessaire.

La dimension sociale du développement durable commence à être prise en compte

4.52 Nos entrevues avec les cadres supérieurs ont révélé une tendance positive quant à la prise en compte de la dimension sociale du développement durable. À Ressources naturelles Canada, par exemple, les gestionnaires ont déclaré qu'ils avaient recensé des collectivités qui dépendent des ressources naturelles, en vue d'établir un dialogue avec elles. Les cadres supérieurs de Santé Canada nous ont dit qu'ils ciblaient surtout des questions telles que le développement sain pendant l'enfance et la santé des Premières nations et des Inuits. (Le chapitre 5 du présent Rapport traite de la dimension sociale du développement durable.)

4.53 **Recommandation.** La haute direction devrait accroître son niveau de soutien, de participation et d'engagement afin d'aider les organisations à continuer de progresser.

Quelques bonnes pratiques de gestion

La vérification interne, l'autoévaluation et la vérification externe sont des outils efficaces aux fins de l'amélioration continue

4.54 Les vérifications internes, les autoévaluations et les vérifications externes sont des éléments vitaux d'un système de gestion du développement durable. Ces outils sont efficaces pour cerner les écarts par rapport aux bonnes pratiques de gestion et les possibilités d'amélioration. Ils fournissent également la rétroaction nécessaire pour donner à la haute direction et à d'autres parties intéressées l'assurance que les processus de contrôle de gestion fonctionnent comme prévu et qu'ils produisent des résultats. Nous avons trouvé des ministères et des organismes qui utilisent efficacement la vérification interne et externe pour déceler des possibilités d'amélioration.

4.55 **Vérification interne.** La vérification interne de la stratégie de développement durable de 1997 de Ressources naturelles Canada a encouragé le Ministère à améliorer sa structure redditionnelle en attribuant à

certains employés ou à certains postes la responsabilité de remplir les engagements de la stratégie de développement durable. La vérification révélait aussi que, dans certains cas, le rapport d'étape de 1999 ne mentionnait que les engagements qui avaient été entièrement remplis. Elle recommandait également de fournir des explications dans les cas des engagements qui n'avaient pas été entièrement remplis. La deuxième stratégie de développement durable du Ministère indiquait que ce dernier suivrait la recommandation de faire rapport sur tous les engagements au moyen de son système électronique de suivi et de rapport.

4.56 Depuis 1997, Santé Canada a eu abondamment recours à la vérification interne pour examiner ses principales installations. Le Ministère a la garde de plus de 750 immeubles et des terrains qui les entourent, et il loue des locaux dans environ 250 autres installations dans le pays. Ce sont notamment des laboratoires, des centres de santé, des postes de soins infirmiers et des hôpitaux ainsi que des bureaux, des entrepôts et d'autres installations d'entreposage. Le Ministère gère également un parc automobile national d'environ 540 véhicules. Les vérifications internes de ces installations et des véhicules ont révélé que les questions suivantes pourraient avoir des effets néfastes sur l'environnement :

- l'utilisation de ressources comme l'essence et le carburant pour véhicules, ainsi que l'utilisation d'eau, de divers produits et d'énergie dans les immeubles;
- les fuites des réservoirs de combustibles et les sites contaminés;
- l'utilisation ou la présence de matières dangereuses, de substances qui appauvrissent la couche d'ozone, de BPC, d'amiante et de pesticides;
- les déchets et les émissions, y compris les effluents liquides, les sources fixes et mobiles d'émissions dans l'atmosphère, les déchets dangereux (biomédicaux, radioactifs et chimiques) et les déchets non dangereux.

4.57 Santé Canada a inclus de nombreuses cibles dans sa dernière stratégie de développement durable pour traiter ces questions. Voici quelques exemples :

- Procéder annuellement à des examens du rendement des immeubles dans tous les laboratoires de Santé Canada, d'ici la fin de mars 2002.
- Assainir d'ici la fin de mars 2004 au moins 75 p. 100 des sites relevant de la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, contaminés par du combustible et ayant fait l'objet d'une évaluation.
- Mettre en œuvre dans tous les laboratoires et les hôpitaux de Santé Canada un système de gestion de l'environnement qui soit en accord avec la norme ISO 14001 pour les déchets dangereux, d'ici la fin de mars 2003.
- Fournir une formation à jour à tous les gestionnaires et à tous les employés de laboratoire qui doivent être familiarisés avec le Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail (SIMDUT), le transport des marchandises dangereuses et la gestion des substances toxiques d'ici la fin de mars 2002.

4.58 La politique sur la vérification interne que vient de publier le Secrétariat du Conseil du Trésor confirme que la fonction de vérification interne a pour rôle de fournir à la haute direction l'assurance que les processus de gestion de l'organisation sont adéquats. Les systèmes de gestion du développement durable sont des processus de gestion importants et ils devraient donc faire l'objet de travaux de vérification interne.

4.59 **Recommandation.** La vérification interne devrait permettre de recenser et d'évaluer les risques associés aux systèmes de gestion du développement durable des ministères. Les vérificateurs internes devraient tenir compte de ces risques en plus des autres secteurs de risque, lorsqu'ils établissent la couverture de vérification.

4.60 **Vérification externe.** Nous avions déjà vérifié les systèmes de gestion du développement durable de quatre des ministères et organismes visés par la présente vérification. Les constatations de ces vérifications étaient contenues dans le chapitre 1 des Rapports du commissaire de 1999 et de 2000. Les organisations avaient examiné nos constatations et elles avaient pris des mesures pour améliorer leur système de gestion. Toutefois, les progrès sont lents dans le cas de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique. L'Agence a inclus une cible dans sa stratégie de développement durable de 1997, soit l'élaboration d'un système de gestion de l'environnement (SGE) qui satisfait aux normes reconnues. Elle a ensuite commandé l'élaboration d'un SGE conforme à la norme ISO 14001. Ce projet a été achevé en avril 2000. Selon sa nouvelle stratégie, l'APECA avait l'intention de mettre en œuvre le SGE au début de 2001, mais elle n'avait pas établi de cible précise.

4.61 À notre avis, il est important pour les ministères de continuer à utiliser les vérifications internes, les autoévaluations et les vérifications externes pour cerner les écarts par rapport aux bonnes pratiques de gestion et les possibilités d'amélioration, et à en tirer pleinement parti.

L'évaluation des circonstances nouvelles est essentielle à l'amélioration continue

4.62 Nous nous attendions à ce que les ministères prennent en compte l'incidence des circonstances nouvelles au moment de l'évaluation de leur première stratégie. Ces circonstances seraient notamment liées à l'orientation stratégique, à la législation, aux activités, aux sciences et à la technologie et aux intérêts des parties intéressées.

4.63 Ressources naturelles Canada a mis sur pied un Groupe consultatif composé de nombreuses parties intéressées. Le Groupe a axé ses travaux sur l'évaluation des circonstances nouvelles et l'élaboration d'une approche pour la deuxième stratégie de développement durable du Ministère. Le Groupe a cerné des domaines spécifiques où le Ministère doit faire preuve de leadership. Il devrait notamment :

- élaborer des stratégies intégrées;
- concevoir des mécanismes redditionnels transparents;

- instaurer et promouvoir la collaboration et l'uniformité entre les gouvernements;
- innover;
- apprendre de la nouvelle économie;
- réagir au changement climatique;
- établir des objectifs clairs, des cibles mesurables et des indicateurs de rendement significatifs, et les remanier.

4.64 Le Groupe consultatif a aussi discuté de certains changements à l'échelle nationale et internationale sur lesquels Ressources naturelles Canada devrait se pencher. Il s'agit, entre autres, de changements économiques à l'échelle internationale, de nouvelles relations et de nouveaux engagements, de l'incidence des technologies ainsi que du degré de sensibilisation et d'influence du public.

4.65 Il a également discuté des diverses approches à l'égard de la nouvelle stratégie. Les membres du Groupe consultatif ont invité le Ministère à :

- élaborer une vision d'un avenir durable;
- produire des changements positifs mesurables;
- déterminer ce qui est durable à l'intérieur de son portefeuille, et ce qui ne l'est pas;
- reconnaître le besoin de s'adapter à la « nouvelle économie »;
- fournir plus de preuves que les décisions sont mieux coordonnées;
- promouvoir l'innovation;
- encourager le passage à un mode de vie assurant un développement plus durable;
- montrer comment la stratégie de Ressources naturelles Canada s'harmonise aux efforts d'autres ministères fédéraux et d'autres ordres de gouvernement.

Les thèmes à traiter dans la deuxième stratégie de développement durable et les conséquences souhaitées pour 2003 ont aussi été présentés.

4.66 Nous avons constaté que le Ministère avait élaboré une vision d'un avenir durable et qu'il l'avait présentée dans sa nouvelle stratégie (voir la pièce 4.8).

Les participants aux consultations doivent avoir la possibilité de traiter les questions importantes

4.67 Nous nous attendions à ce que les ministères aient évalué leur première stratégie assez tôt pour utiliser les résultats pendant leurs consultations. En agissant de la sorte, les ministères pourraient examiner ce qu'ils ont accompli à l'aide de leur première stratégie, ce qui a changé et ce qui doit être fait différemment. Cela donnerait aux participants aux consultations la possibilité de traiter ces questions. Lors des consultations portant sur leur deuxième

Pièce 4.8 **La vision d'un avenir durable de Ressources naturelles Canada**

La présente vision est le scénario établi par Ressources naturelles Canada pour assurer un avenir axé sur le développement durable — une vision difficile à concrétiser par un seul ministère ou uniquement par les gouvernements. L'atteinte de cet objectif sera fonction des idées, de la détermination et de l'engagement concret de tous les Canadiens, et cela dans tous les secteurs de la société.

La société canadienne du XXI[e] siècle intègre bien les questions économiques, environnementales et sociales à toutes les décisions liées aux ressources. Les Canadiens prennent des décisions éclairées concernant l'exploitation et l'utilisation des ressources. Ces décisions tiennent compte des limites écologiques ainsi que de la dynamique sociale qui reflète les priorités locales et mondiales. Les Canadiens tirent profit des innovations et des solutions technologiques qui permettent de relever les défis environnementaux afin de maintenir la compétitivité du Canada sur les marchés internationaux. Des gens de tous les âges, de toutes les régions et de tous les secteurs travaillent ensemble de façon stratégique en vue de réduire les risques et d'optimiser les avantages de l'exploitation responsable des ressources naturelles.

Le Canada est une nation qui tire pleinement parti des connaissances scientifiques et des nouvelles technologies pour mettre en valeur et exploiter les ressources tout en maintenant l'intégrité des écosystèmes naturels et en protégeant la masse continentale, l'eau, l'air et la faune du pays. L'impact des activités humaines sur la biodiversité a été considérablement réduit et atténué. On trouve en abondance de l'eau de qualité supérieure. On respecte les forêts et on les utilise à des fins multiples, notamment pour les activités récréatives, la mise en valeur des ressources ainsi que le mode de vie traditionnel des Autochtones. Les collectivités en bonne santé utilisent pleinement les ressources, telles que l'eau et l'énergie, et gèrent les questions liées à la fin du cycle de vie de façon peu néfaste pour l'environnement. Une génération habituée au recyclage et à la réutilisation — l'exploitation en surface des ressources par la récupération des ressources — ne comprend pas que la société misait dans le passé sur l'élimination dans les décharges. L'efficacité énergétique ainsi que l'utilisation de combustibles renouvelables et de remplacement sont maintenant choses courantes.

Les collectivités prospèrent grâce aux innovations technologiques, à la diversification économique et au fait que de plus en plus de décisions sont prises à l'échelle locale. Par ailleurs, la facilité d'accès à de l'information récente sur les technologies de pointe offre des possibilités équitables en matière d'éducation et de lutte contre la pauvreté par le truchement d'une main-d'oeuvre possédant des compétences techniques, qui est en mesure de tirer parti de la création d'emplois.

Le secteur privé assume une plus grande responsabilité dans la fabrication de produits ayant une plus longue durée de vie et en bénéficie, ce qui permet de réduire et de gérer les déchets et d'utiliser les décharges à d'autres fins. Les entreprises canadiennes mettent en valeur leurs connaissances et leur expertise sur les marchés internationaux, répondant ainsi à la demande mondiale pour des produits et des services respectueux de l'environnement. Ces innovations ont permis aux entreprises d'accroître leur productivité et, ainsi, de stimuler de façon soutenue la croissance économique du Canada et d'aider celui-ci à être plus concurrentiel et à maintenir sa réputation de chef de file mondial dans le domaine du développement durable.

Au-delà du secteur des ressources naturelles, l'accent porte désormais sur les besoins communautaires et sur les valeurs communes. Les collectivités communiquent virtuellement, ce qui a permis de modifier les modes traditionnels d'utilisation des terres urbaines et rurales et leurs activités. Les pratiques courantes, notamment le télétravail et la télémédecine, ont entraîné une diminution du nombre de véhicules sur les routes.

Les changements de comportement et les perspectives nouvelles incitent les Canadiens qui continuent à se déplacer pour se rendre au travail à avoir davantage recours au covoiturage ou, encore, à se déplacer à bicyclette ou à pied.

Ressources naturelles Canada fait preuve de leadership en effectuant la recherche scientifique nécessaire et en faisant connaître à grande échelle les connaissances acquises afin de donner vie au concept du développement durable. Le gouvernement s'est fixé des normes très élevées pour ses propres activités et il les respecte. Les particuliers, les entreprises et les collectivités savent que ces normes sont réalistes, ce qui les motive à les adopter.

Les générations futures verront le tournant du siècle comme une étape mémorable dans l'histoire du pays — une période où il y avait une forte cohésion d'idées entre les pouvoirs publics, l'industrie, les collectivités et une population bien informée, ce qui a mené à un engagement commun à l'action.

Afin de faire de cette vision une réalité, Ressources naturelles Canada a établi une série d'objectifs comportant des sous-objectifs et des mesures qui nous permettront de faire progresser le développement durable grâce aux programmes, aux politiques, à la science et à la technologie, à la législation, à la réglementation et aux activités du Ministère.

Les mesures de cette stratégie de développement durable sont établies dans le contexte des résultats prévus à l'appui de cette vision du développement durable. Les progrès réalisés à l'égard de la vision sont mesurés en fonction des objectifs du Ministère, lesquels viennent appuyer les buts de développement durable de Ressources naturelles Canada dans le présent et l'avenir. Par ailleurs, les progrès réalisés par le Canada à l'égard de cette vision peuvent être mesurés à l'aide d'indicateurs nationaux de développement durable.

Source : Texte adapté de la *Stratégie de développement durable — Pour aujourd'hui et pour demain*, de Ressources naturelles Canada

stratégie, cinq ministères et organismes sur six ont utilisé l'information découlant de leur évaluation.

4.68 Ressources naturelles Canada a entrepris son processus d'évaluation immédiatement après le dépôt de sa première stratégie. Le Ministère a donc pu utiliser les résultats d'une évaluation complète de la première stratégie lors des consultations portant sur la deuxième stratégie. Cette évaluation prenait en compte les résultats d'un processus continu de participation des citoyens, la révision des indicateurs de rendement, l'évaluation des progrès relatifs aux 125 cibles préparées par le Ministère au printemps 1999 et les résultats des travaux du Groupe consultatif.

Description, dans la deuxième stratégie, du processus d'évaluation et de ses résultats

4.69 Il est important que les organisations précisent dans leur deuxième stratégie ce qu'elles ont accompli avec leur première stratégie et quelles sont les leçons qui pourront servir à l'avenir. Les six ministères et organismes ont décrit le processus d'évaluation et ses conséquences dans leur deuxième stratégie.

4.70 Par exemple, Développement économique Canada pour les régions du Québec a présenté les objectifs et les réalisations de sa première stratégie selon deux types de clientèle — externe et interne (voir la pièce 4.9 pour les objectifs et les réalisations de la clientèle interne).

4.71 Par ailleurs, la deuxième stratégie d'Industrie Canada tient compte des leçons tirées de la première stratégie selon lesquelles le Ministère devrait :

- augmenter l'engagement et la participation enthousiaste de la haute direction;
- cibler les secteurs stratégiques clés;
- concentrer davantage la stratégie sur le secteur privé;
- saisir les occasions de partenariat;
- sensibiliser davantage le personnel du Ministère au développement durable;
- examiner les initiatives de développement durable afin d'en déterminer la pertinence pour l'avancement de son programme de développement durable.

Conclusion

4.72 Dans nos rapports précédents, nous avons déclaré que le gouvernement fédéral devait accorder plus d'attention à l'aspect gestion du développement durable. Notre stratégie de vérification a consisté à préconiser les bonnes pratiques de gestion qui, croyons-nous, contribueront à l'atteinte des résultats escomptés à long terme. Dans *Avancer dans la voie du progrès*, nous avons demandé aux ministères d'évaluer leur première stratégie afin de

Pièce 4.9 **Développement économique Canada pour les régions du Québec — Objectifs et réalisations de la première stratégie (clientèle interne)**

Objectif : Adapter la culture organisationnelle au nouveau défi du développement durable et véhiculer la vision intégrée des aspects économiques, sociaux et environnementaux.

- Un comité sur le développement durable a été établi.
- Divers mécanismes de gestion ont été mis en place pour intégrer le développement durable aux activités courantes : une rubrique sur l'évaluation environnementale a été ajoutée au modèle d'accusé de réception du système qualité; le système d'information de l'Agence a été amélioré pour recenser les projets associés à l'industrie de l'environnement; les bureaux régionaux doivent inclure la stratégie de développement durable dans leur plan d'activités. De plus, l'Agence a récemment signé un protocole d'entente avec l'Agence canadienne d'évaluation environnementale en ce qui a trait à l'évaluation environnementale des terres indiennes.
- La démarche d'adaptation culturelle a été simplifiée en utilisant le SYSTÈME QUALITÉ ISO-9002 de l'Agence pour effectuer les changements opérationnels, ainsi que les mécanismes et procédures déjà en place, y compris des vérifications semi-annuelles de l'intégrité du système qualité.
- Une séance de sensibilisation aux occasions de développement associées au développement durable et aux menaces reliées aux barrières non tarifaires a été offerte aux conseillers. L'Agence canadienne d'évaluation environnementale a aussi donné trois séances de formation d'une journée.
- L'Agence a publié régulièrement, par le biais de son journal interne, des capsules d'information relatives aux succès remportés en matière d'écologisation. Elle a ajouté à la documentation distribuée aux nouveaux employés un aide-mémoire sur le développement durable.
- La mise en œuvre de la stratégie de développement durable a été soumise à une évaluation externe en 1998 et en 1999. Les rapports sur le rendement et sur les plans et priorités font état du déploiement de la stratégie.
- L'Agence est présente à différentes tables ou comités en environnement et en développement durable tels le Comité interministériel sur le développement durable, les tables sectorielles et de concertation pour l'écologisation des bureaux, le développement durable, les changements climatiques, le développement de l'industrie de l'environnement et l'évaluation environnementale.

Objectif : Encourager et accroître les activités d'écologisation

- Des programmes de recyclage du papier ont été mis en place dans tous les bureaux. On visait une utilisation systématique du courriel et de l'intranet ainsi que l'impression et la photocopie recto verso afin de réduire la consommation de papier.
- Un programme de recyclage multiproduit a été lancé dans trois bureaux, y compris au bureau central où l'Agence espère avoir un effet incitatif sur les autres locataires.
- La procédure d'achat de l'Agence a été révisée afin de tenir compte des préoccupations relatives au développement durable.
- Un nouveau programme d'entretien du mobilier de bureau a été mis en place pour en prolonger la durée de vie utile.
- L'Agence a commencé à équiper ses nouveaux véhicules (2/18) d'un moteur hybride.

Source : Texte adapté du *Plan d'action 2000-2003, Stratégie de développement durable*, Développement économique Canada pour les régions du Québec.

leur permettre d'améliorer sa mise en œuvre et de préparer la deuxième stratégie. Cela leur a donné l'occasion en même temps de consolider deux éléments de leur système de gestion — vérification et mesures correctives et examen de la gestion — qui ont été jusqu'ici les éléments les plus faibles des systèmes de gestion du développement durable.

4.73 Les six ministères et organismes que nous avons vérifiés ont évalué leur première stratégie. Mentionnons cependant que la qualité de cette évaluation variait grandement. Cinq d'entre eux ont utilisé l'information découlant de leur évaluation lors des consultations portant sur leur deuxième stratégie. Les six ministères et organismes ont décrit dans leur deuxième stratégie le processus d'évaluation suivi ainsi que ses résultats. Nous avons relevé tout au long du chapitre des exemples de pratiques exemplaires en matière de gestion et nous nous attendons à ce que les ministères les appliquent davantage.

4.74 Ressources naturelles Canada est le ministère qui a le mieux réussi à mettre en place les éléments essentiels à un système de gestion du développement durable. Ces éléments sont : examen de la gestion et vérification et mesures correctives. Le Ministère a fait l'évaluation la plus complète; il a entrepris le processus d'évaluation tôt et a suivi un processus systématique. La haute direction s'est engagée à l'égard du processus, y a participé et l'a appuyé clairement.

4.75 Comme nous l'avons conclu dans le chapitre 2 du présent Rapport, la planification des systèmes de gestion du développement durable est habituellement bien faite, mais le nombre et l'importance des lacunes augmentent à partir de l'étape de la mise en œuvre jusqu'aux étapes de la vérification et des mesures correctives et de l'examen de la gestion. Nous nous attendons à ce que les ministères et les organismes affermissent les éléments vérification et mesures correctives et examen de la gestion. Nous nous attendons également à ce que le système de gestion englobe l'évaluation de chaque stratégie. Il est important que ces efforts englobent le soutien, l'engagement et la participation de la haute direction, un meilleur suivi des progrès, une mesure du rendement améliorée et l'évaluation par la vérification interne.

À propos de la vérification

Objectifs

La présente vérification fait le pont entre nos vérifications et nos études de la première série de stratégies de développement durable et celles qui porteront sur la deuxième série de stratégies. Elle avait pour objet d'aider les parlementaires à comprendre ce que les ministères avaient fait pour évaluer leur première stratégie en vue de préparer leur deuxième stratégie.

La vérification avait pour objectifs de déterminer si les ministères et les organismes que nous avons vérifiés avaient :

- évalué leur première stratégie de développement durable;
- utilisé l'information, recueillie au cours de cette évaluation, lors des consultations tenues aux fins de la préparation de leur deuxième stratégie de développement durable;
- décrit le processus d'évaluation et ses résultats dans leur deuxième stratégie.

La présente vérification visait plus généralement à recenser les bonnes pratiques de gestion.

Étendue et méthode

Nous avons vérifié l'évaluation par les ministères et les organismes de leur première stratégie de développement durable. Nous n'avons pas vérifié la deuxième série de stratégies, sauf en ce qui concerne la description du processus d'évaluation et de ses résultats que l'on trouve dans la deuxième stratégie. Nous avons aussi choisi des exemples de bonnes pratiques dans la deuxième stratégie.

Nous avons vérifié six organisations dont trois ministères — Santé Canada, Ressources naturelles Canada et Industrie Canada — et trois organismes du portefeuille d'Industrie — Agence de promotion économique du Canada atlantique, Développement économique Canada pour les régions du Québec et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada. Nous avons choisi ces organisations pour deux raisons. Elles constituent un échantillon représentatif d'organisations ayant un mandat d'élaboration de politiques ou d'exécution de programmes et qui contribuent de manière importante au succès de l'effort de développement durable à l'échelle du gouvernement. Les trois organismes ont été choisis parce qu'ils complètent le groupe d'organisations du portefeuille d'Industrie qui devaient préparer une stratégie de développement durable. En outre, ils constituent un échantillon de vérification de petites organisations.

Nous avons rencontré le personnel qui a participé au processus d'évaluation et examiné la documentation qu'il a fournie. Nous avons interviewé 24 cadres supérieurs des ministères et des organismes afin de discuter de leur participation à l'évaluation de la première stratégie. En outre, nous avons parlé de manière plus générale de ce que signifie le développement durable pour leur organisation. Nous avons aussi discuté de ce qu'ils ont fait et de ce qu'ils devront faire différemment à l'avenir pour intégrer le développement durable à leurs activités.

Critères

Nous avons utilisé certains critères pour vérifier l'évaluation par les ministères et les organismes de leur première stratégie de développement durable et à cet effet, nous nous sommes demandé s'ils avaient évalué :

- les buts, les objectifs et les cibles de leur première stratégie et le rendement à l'égard de ceux-ci;
- les constatations de nos vérifications et des vérifications internes des ministères ou les autoévaluations des processus de gestion du développement durable;

- l'incidence des circonstances nouvelles, y compris l'orientation stratégique, la législation, les activités, les progrès scientifiques et technologiques et les intérêts des parties intéressées;
- la pertinence des stratégies actuelles et tout besoin de changement.

Nous nous attendions aussi à ce que la haute direction des ministères et des organismes ait participé à l'évaluation de la première stratégie afin d'améliorer la deuxième série de stratégies.

Équipe de vérification

Directeur principal : Dan Rubenstein
Directrice : Janet Jones

Nancy Adams
Patrick Bédard
Christopher Calhoun
Ian Campbell
Micheline Massicotte
John O'Brien
Julie Pelletier
Roger Simpson
Shawn Vincent
Peter Yeh

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Dan Rubenstein.

Chapitre

5

L'intégration de la dimension sociale

Un jalon clé

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Objet de l'étude 3

Observations 4

Interdépendance des dimensions du développement durable 4

Interdépendance des trois dimensions 5

Rôle capital de la prise de décisions intégrée 5

L'apprentissage social et la modification des comportements sont indispensables 6

Manifestation de la dimension sociale dans les stratégies 8

Mise sur pied d'un groupe de travail sur le développement durable social et culturel 9

Tenue d'un atelier avec les ministères 9

Intégration de la dimension sociale : une priorité 9

Mesure du progrès au chapitre de la dimension sociale 10

Promesses aux Canadiens et au monde entier 10

Mesure du progrès à l'échelle planétaire 12

Mesure du progrès au Canada 13

Élaboration d'indicateurs de rendement : un défi 13

Conclusion 14

À propos de l'étude 16

Annexes

A. Sommaire de l'atelier tenu avec des experts-conseils et des universitaires 17

B. Exemples de cibles et de thèmes sociaux tirés de la deuxième série de stratégies de développement durable 20

C. Sommaire de l'atelier tenu avec des représentants de ministères fédéraux 22

D. Des indicateurs sociaux du développement durable 25

L'intégration de la dimension sociale

Un jalon clé

Points saillants

5.1 Le développement durable ne concerne pas seulement la protection de l'environnement. Il vise également à améliorer et à maintenir la qualité de vie de la population du Canada et de celle des autres régions du monde, sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs besoins.

5.2 Le développement durable est un concept fondé sur l'intégration de préoccupations économiques, environnementales et sociales. La protection de l'environnement répond à l'objectif unique de préserver la qualité de l'environnement. Cependant, le développement durable est plus complexe. Il reconnaît le rôle important des facteurs sociaux et culturels, qui s'ajoutent aux facteurs économiques et environnementaux. De plus, il vise à assurer la qualité de vie à long terme.

5.3 Notre étude a relevé cinq points qui recueillent un consensus :

- Premièrement, bien que la définition de la dimension sociale du développement durable ne fasse pas l'unanimité, l'interdépendance des trois dimensions — économique, environnementale et sociale — doit être une préoccupation centrale.
- Deuxièmement, la prise de décisions intégrée est essentielle. Les décisionnaires doivent prendre en considération les trois dimensions du développement durable lorsqu'ils élaborent des politiques et adoptent des lois.
- Troisièmement, la durabilité passe obligatoirement par l'apprentissage social et la modification des comportements.
- Quatrièmement, la prise en compte de la dimension sociale du développement durable est capitale pour la durabilité, et son intégration à la prochaine série de stratégies de développement durable est prioritaire.
- Cinquièmement, l'élaboration de mesures et d'indicateurs de la dimension sociale du développement durable est un défi qu'il faut relever dans un proche avenir.

À l'avenir, nous nous appuierons sur ces points qui recueillent un consensus pour entreprendre des vérifications qui englobent la dimension sociale du développement durable.

Contexte

5.4 La présente étude décrit la réflexion actuelle sur la dimension sociale du développement durable et recense les points qui suscitent un consensus. Nous avons examiné la documentation spécialisée et tenu deux ateliers aux fins de consultation. L'un a réuni des experts-conseils et des universitaires et l'autre a été organisé à l'intention de représentants des ministères fédéraux. Afin de recueillir de l'information complémentaire, nous avons examiné les deux premières séries de stratégies de développement durable ainsi que des engagements internationaux et nationaux pertinents en vue de déterminer s'ils traitaient de la dimension sociale. De plus, nous avons examiné des mesures de rendement et des indicateurs, canadiens et internationaux, se rapportant à la dimension sociale du développement durable.

Introduction

5.5 Le développement durable ne concerne pas seulement la protection de l'environnement. Il vise également à améliorer et à maintenir la qualité de vie de la population du Canada et de celle des autres régions du monde, sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs besoins.

5.6 Le concept du développement durable a été mis de l'avant dans le rapport de 1987 de la Commission Brundtland intitulé *Notre avenir à tous*. Ce document, qui a marqué un point tournant, est fondé sur l'intégration des préoccupations économiques, environnementales et sociales. La protection de l'environnement répond à l'objectif unique de préserver la qualité de l'environnement. Toutefois, le développement durable est plus complexe. En effet, en plus de s'inscrire dans la perspective du développement, il est axé sur la satisfaction des besoins de la population et il vise à assurer la qualité de vie à long terme.

5.7 Bien que les sciences sociales existent de longue date et qu'elles soient consignées dans d'abondantes ressources documentaires, le sens de la dimension sociale dans le contexte du développement durable est moins bien compris. Cela dit, on reconnaît de plus en plus que des facteurs sociaux et culturels jouent un rôle important en matière de développement durable. La qualité de vie et le bien-être sont conditionnés par de nombreux facteurs — revenu, santé, instruction, diversité culturelle, dynamisme de la collectivité, qualité de l'environnement — tous susceptibles d'entrer dans l'équation du développement durable. Le bien-être social des humains fait partie intégrante de l'objectif du développement durable.

5.8 En 1995, le gouvernement fédéral a publié un document intitulé *Guide de l'écogouvernement*. Il énumérait les objectifs initiaux du développement durable et proposait une approche commune pour l'élaboration des stratégies. L'approche gouvernementale à l'égard du développement durable reconnaît des valeurs sociales fondamentales comme l'équité et le droit à une qualité de vie acceptable. La pièce 5.1 offre deux exemples qui illustrent cette approche.

Objet de l'étude

5.9 La présente étude visait à présenter sommairement la réflexion actuelle sur la dimension sociale du développement durable et à déterminer si des points recueillaient un consensus.

5.10 Nous avons examiné la documentation spécialisée qui traite de la pensée actuelle concernant la dimension sociale. Nous avons également tenu deux ateliers aux fins de consultation. L'un a réuni des experts-conseils et des universitaires des domaines de la politique sociale, de la durabilité et de la gestion environnementale; l'autre était organisé à l'intention de représentants de ministères fédéraux qui participent à la préparation et à la mise en œuvre des stratégies de développement durable. Afin de recueillir de l'information complémentaire, nous avons examiné les stratégies de 1997 et de 2000 afin de

Pièce 5.1 **Approche gouvernementale à l'égard du développement durable**

Croissance économique et développement social sont deux objectifs indissociables qui font partie intégrante de la *voie canadienne*. Nous ne pouvons bâtir une société prospère sans croissance économique, pas plus que nous ne pouvons être des chefs de file sur le plan de l'innovation et des nouvelles idées sans assurer la santé et la sécurité des citoyens. Nous ne pouvons faire valoir nos intérêts dans le monde sans en même temps renforcer notre culture distincte et nos valeurs chez nous.

Discours du Trône de janvier 2001

Le but de la stratégie économique du Canada est de doter les Canadiens d'une qualité de vie supérieure. Mais la qualité de vie ne se définit pas seulement en fonction des possibilités qu'offre le marché. Elle exige également la présence de collectivités sûres où les gens voudront vivre et élever leurs familles, où ils pourront recevoir les soins de santé nécessaires, vivre sans craindre d'être victimes de crimes ou de violence, profiter des avantages d'un air pur, d'une eau potable et d'espaces verts, faire du sport amateur, s'adonner à des activités culturelles et aux arts, et où des gens d'origines et de cultures diverses pourront s'intégrer et apporter leur contribution.

La troisième voie : la voie canadienne, document diffusé par le premier ministre du Canada en mai 2000.

déterminer si les ministères fédéraux y avaient traité de la dimension sociale. De plus, nous avons examiné des politiques, des conventions internationales et des accords bilatéraux et multilatéraux afin d'établir si le gouvernement fédéral avait intégré la dimension sociale à ses engagements internationaux et nationaux. Nous nous sommes penchés, en outre, sur des mesures de rendement et des indicateurs nationaux et internationaux visant la dimension sociale du développement durable.

5.11 Le lecteur trouvera de plus amples détails sous la rubrique À propos de l'étude, à la fin du présent chapitre.

Observations

Interdépendance des dimensions du développement durable

5.12 Les deux ateliers et l'analyse documentaire ont dégagé les cinq points suivants, qui recueillent un consensus :

- La dimension sociale ne peut être envisagée isolément; elle doit être liée aux deux autres dimensions du développement durable, économique et environnementale.
- La prise de décisions intégrée est essentielle. Les décisionnaires doivent prendre en considération les trois dimensions du développement durable lorsqu'ils élaborent des politiques et adoptent des lois.
- La durabilité passe obligatoirement par l'apprentissage social et la modification des comportements.

Pièce 5.1 Approche gouvernementale à l'égard du développement durable

Croissance économique et développement social sont deux objectifs indissociables qui font partie intégrante de la *voie canadienne*. Nous ne pouvons bâtir une société prospère sans croissance économique, pas plus que nous ne pouvons être des chefs de file sur le plan de l'innovation et des nouvelles idées sans assurer la santé et la sécurité des citoyens. Nous ne pouvons faire valoir nos intérêts dans le monde sans en même temps renforcer notre culture distincte et nos valeurs chez nous.

Discours du Trône de janvier 2001

Le but de la stratégie économique du Canada est de doter les Canadiens d'une qualité de vie supérieure. Mais la qualité de vie ne se définit pas seulement en fonction des possibilités qu'offre le marché. Elle exige également la présence de collectivités sûres où les gens voudront vivre et élever leurs familles, où ils pourront recevoir les soins de santé nécessaires, vivre sans craindre d'être victimes de crimes ou de violence, profiter des avantages d'un air pur, d'une eau potable et d'espaces verts, faire du sport amateur, s'adonner à des activités culturelles et aux arts, et où des gens d'origines et de cultures diverses pourront s'intégrer et apporter leur contribution.

La troisième voie : la voie canadienne, document diffusé par le premier ministre du Canada en mai 2000.

déterminer si les ministères fédéraux y avaient traité de la dimension sociale. De plus, nous avons examiné des politiques, des conventions internationales et des accords bilatéraux et multilatéraux afin d'établir si le gouvernement fédéral avait intégré la dimension sociale à ses engagements internationaux et nationaux. Nous nous sommes penchés, en outre, sur des mesures de rendement et des indicateurs nationaux et internationaux visant la dimension sociale du développement durable.

5.11 Le lecteur trouvera de plus amples détails sous la rubrique À propos de l'étude, à la fin du présent chapitre.

Observations

Interdépendance des dimensions du développement durable

5.12 Les deux ateliers et l'analyse documentaire ont dégagé les cinq points suivants, qui recueillent un consensus :

- La dimension sociale ne peut être envisagée isolément; elle doit être liée aux deux autres dimensions du développement durable, économique et environnementale.
- La prise de décisions intégrée est essentielle. Les décisionnaires doivent prendre en considération les trois dimensions du développement durable lorsqu'ils élaborent des politiques et adoptent des lois.
- La durabilité passe obligatoirement par l'apprentissage social et la modification des comportements.

- La prise en compte de la dimension sociale du développement durable est capitale pour la durabilité, et son intégration à la prochaine série de stratégies de développement durable est prioritaire.
- L'élaboration d'indicateurs de la dimension sociale du développement durable est un défi qu'il faut relever dans un proche avenir.

Interdépendance des trois dimensions

5.13 Le développement durable ne concerne pas la seule protection de l'environnement : il s'étend également à des questions d'équité et de qualité de vie. Le rapport intitulé *Notre avenir à tous* fait observer que [traduction] « la qualité de l'environnement de la planète n'est pas indépendante des agissements, des aspirations et des besoins des humains... l' "environnement" est notre milieu de vie à tous, et le "développement" désigne les efforts que nous engageons pour améliorer notre sort dans ce milieu. Les deux sont indissociables. »

5.14 **Une terminologie variée.** La terminologie de la dimension sociale est vaste et elle peut être étendue à tous les aspects à caractère social. Le défi consiste à définir la dimension sociale du développement durable de manière à éviter qu'elle soit si large qu'elle perde son utilité ou son sens. La question de savoir ce que doit englober cette dimension est débattue dans la documentation spécialisée et entre universitaires.

5.15 Tant notre analyse documentaire que les ateliers ont révélé que l'une des difficultés auxquelles sont confrontés les gouvernements et les organisations vient de ce qu'il n'existe aucune définition unique de l'étendue de la dimension sociale. La documentation spécialisée indique que la dimension sociale peut englober de nombreux aspects — touchant, par exemple, la santé, l'éducation, l'éthique, l'équité, les croyances, la diversité, les peuples autochtones, la sécurité, le développement communautaire, l'équité intergénérationnelle et intragénérationnelle et la pauvreté.

5.16 Les participants à l'atelier des experts-conseils et des universitaires ont vivement insisté sur la nécessité d'accorder une attention au bien-être humain, à la qualité de l'environnement et aux liens qui les unissent, au lieu de tenter d'isoler la dimension sociale. Ils conseillaient de se concentrer sur l'interdépendance des trois dimensions du développement durable.

5.17 Plusieurs modèles ont été présentés à l'atelier. Tous ceux que nous avons examinés illustrent l'interdépendance des trois dimensions du développement durable. Aucun ne concerne uniquement l'économie ou l'environnement, et plusieurs accordent le même degré d'importance aux trois. L'annexe A décrit les divers modèles et résume les propos tenus à l'atelier.

Rôle capital de la prise de décisions intégrée

5.18 Notre étude a mis au jour un large consensus au sujet de l'importance capitale de la prise de décisions intégrée, à savoir la nécessité d'intégrer les trois dimensions du développement durable (économique, environnementale

et sociale) aux politiques, à la planification et à la prise de décisions. De plus, le *Guide de l'écogouvernement* fait valoir le besoin d'une approche intégrée à l'égard de la planification et de la prise de décisions. Les trois dimensions sont interdépendantes, et la politique gouvernementale ne peut se concentrer sur l'une d'elles sans tenir compte de son effet sur les autres. Le *Guide* esquisse un éventail de techniques susceptibles d'aider à la compréhension et à l'intégration des questions économique, environnementale et sociale. Le chapitre 9, intitulé « L'écologisation des politiques et des programmes : l'appui aux décisions en matière de développement durable », du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 1999 traite plus à fond de la prise de décisions intégrée.

5.19 Notre étude a également révélé un consensus, à savoir que le développement durable ne peut être réalisé pleinement que si l'on conjugue le traitement des questions sociales à celui des questions environnementales et économiques. Les décisionnaires doivent prendre en considération les trois dimensions du développement durable lorsqu'ils élaborent des politiques et adoptent des lois.

5.20 L'effondrement de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique, dont fait état la pièce 5.2, illustre l'interdépendance des trois dimensions du développement durable et l'importance de la prise de décisions intégrée. Comme le montre la pièce, cet effondrement a été provoqué par l'exploitation non durable d'une ressource. Dans ce cas, un problème environnemental — l'épuisement des stocks de poisson — a eu de graves conséquences économiques et sociales.

L'apprentissage social et la modification des comportements sont indispensables

5.21 Les publications spécialisées, les ateliers et le cas du poisson de fond de l'Atlantique soulignent tous que l'apprentissage social et la modification des comportements sont indispensables à la durabilité. C'est le troisième point au sujet duquel nous avons constaté un consensus.

5.22 Apprentissage social s'entend de la compréhension et des connaissances que les particuliers et la société doivent acquérir pour opérer les changements qui les mèneront vers la durabilité. La notion englobe une meilleure compréhension des conséquences futures des gestes posés aujourd'hui. Le rapport intitulé *Our Common Journey: A Transition to Sustainability*, que le National Research Council des États-Unis a publié en 1999, indique :

> [traduction] ... l'itinéraire qui mène à la durabilité ne peut être tracé entièrement d'avance. Il faudra plutôt en imaginer les dimensions et s'adapter en bien des endroits. L'apprentissage social ... nous permettra de ménager des adaptations intelligentes. Pareil apprentissage commande des buts clairement énoncés, une compréhension plus lucide du passé et des tendances sociales et environnementales, des instruments améliorés par lesquels chercher des voies de rechange et une image claire des possibilités et des risques, environnementaux et sociaux, que nous rencontrerons peut-être sur notre chemin.

Pièce 5.2 Effondrement de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique

Les années 1990 ont été marquées par l'effondrement de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique et la fin d'un mode de vie pour la population du Canada atlantique. Les prises annuelles, qui étaient de deux millions de tonnes dans les années 1960, ont plongé, pour s'établir à 120 000 tonnes environ après l'effondrement. Les stocks de poisson de fond pêchés de longue date étaient surexploités ou épuisés. L'effondrement a d'abord touché le stock de morues du Nord, au large des côtes de Terre-Neuve et du Labrador, et s'est ensuite étendu à la plupart des autres espèces de poissons de fond du Canada atlantique.

Les conditions environnementales, les relations prédateurs-proies et les récoltes excessives ont constitué les plus importants facteurs du déclin des stocks de poissons de fond. Les niveaux de pêche étaient supérieurs à la norme visant à assurer la conservation, les pêcheurs capturaient plus que la quantité allouée et certains avaient recours à des pratiques contraires à la pêche durable. On compte parmi ces pratiques les débarquements non signalés ou déclarés de façon erronée, le rejet des prises accessoires (espèces non visées par la pêche ou dont la capture est soumise à un quota) et la bonification (le rejet de poissons effectué pour les remplacer par des poissons de plus grande valeur, donc plus rentables, ou pour lesquels il existe une demande à l'usine de transformation).

L'effondrement de l'industrie du poisson de fond a eu des conséquences économiques et sociales sérieuses. Des milliers de pêcheurs et de travailleurs des usines de transformation ont perdu leur emploi. Les travailleurs de l'industrie du poisson de fond se retrouvaient surtout dans des populations rurales et isolées. Les collectivités qu'ils habitaient offraient peu d'autres sources d'emploi. Bon nombre des travailleurs de l'industrie du poisson de fond avaient un faible niveau d'instruction et n'avaient pas d'expérience dans un autre secteur que celui des pêches. De plus, ils éprouvaient un profond attachement culturel à l'industrie du poisson de fond, que les subventions gouvernementales versées pendant plusieurs décennies avaient renforcé. Ces facteurs ont vivement incité le gouvernement à maintenir le statut quo.

Il en a résulté une surcapacité de l'industrie du poisson de fond et une réduction du revenu disponible des particuliers. Les revenus tirés de l'assurance-emploi ont, avec les années, représenté une portion appréciable et de plus en plus importante du revenu des pêcheurs et des travailleurs d'usine. Toutefois, ils devaient tirer un revenu de la pêche et de la transformation pour être admissibles à l'assurance-emploi. Étant donné l'absence de travail dans l'industrie du poisson de fond, de nombreux travailleurs ont été incapables de trouver un emploi qui leur permettrait d'être admissibles à l'assurance-emploi. À la suite de la disparition de l'emploi, les pêcheurs et les travailleurs d'usine n'avaient plus accès aux prestations de l'assurance-emploi.

Les conséquence sociales et économiques auraient probablement été plus lourdes si le gouvernement fédéral n'était pas intervenu. Il a lancé plusieurs programmes en réponse à la crise, notamment le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord, le Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique, la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique ainsi que le Programme d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes. Désireux de résoudre les problèmes critiques qui frappent toujours le secteur de la pêche, le gouvernement est à préparer un plan dont l'objet est d'élaborer et de faire approuver un cadre pour favoriser des pêches durables de l'Atlantique.

Les chapitres 15 et 16 du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 1997, ainsi que le chapitre 33 du Rapport de 2000 offrent des compléments d'information.

Source : Adapté du chapitre 14, « Pêches et Océans Canada — Un cadre pour la pêche durable : le poisson de fond de l'Atlantique », du *Rapport du vérificateur général* de 1997.

5.23 L'écologisation des opérations matérielles du gouvernement illustre concrètement le besoin de comprendre et de mettre à profit le concept de l'apprentissage social. Dans le *Guide de l'écogouvernement*, le gouvernement fédéral indique qu'il prêchera d'exemple par l'écologisation de ses opérations. Il doit relever un énorme défi d'apprentissage social pour parvenir à cette fin. Il doit modifier le comportement de centaines de milliers de fonctionnaires partout au Canada. Tandis que les ministères s'efforcent d'écologiser leurs opérations, il devient évident, pour emprunter l'image du paquebot, qu'il ne suffit pas de décider de changer de cap. (Voir à ce propos notre rapport de vérification sur l'écologisation des opérations gouvernementales, présenté au chapitre 2 du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 2000.)

5.24 Qui dit apprentissage social dit également établissement de relations de collaboration et de coopération. L'intégration de la dimension sociale nous

Pièce 5.2 **Effondrement de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique**

Les années 1990 ont été marquées par l'effondrement de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique et la fin d'un mode de vie pour la population du Canada atlantique. Les prises annuelles, qui étaient de deux millions de tonnes dans les années 1960, ont plongé, pour s'établir à 120 000 tonnes environ après l'effondrement. Les stocks de poisson de fond pêchés de longue date étaient surexploités ou épuisés. L'effondrement a d'abord touché le stock de morues du Nord, au large des côtes de Terre-Neuve et du Labrador, et s'est ensuite étendu à la plupart des autres espèces de poissons de fond du Canada atlantique.

Les conditions environnementales, les relations prédateurs-proies et les récoltes excessives ont constitué les plus importants facteurs du déclin des stocks de poissons de fond. Les niveaux de pêche étaient supérieurs à la norme visant à assurer la conservation, les pêcheurs capturaient plus que la quantité allouée et certains avaient recours à des pratiques contraires à la pêche durable. On compte parmi ces pratiques les débarquements non signalés ou déclarés de façon erronée, le rejet des prises accessoires (espèces non visées par la pêche ou dont la capture est soumise à un quota) et la bonification (le rejet de poissons effectué pour les remplacer par des poissons de plus grande valeur, donc plus rentables, ou pour lesquels il existe une demande à l'usine de transformation).

L'effondrement de l'industrie du poisson de fond a eu des conséquences économiques et sociales sérieuses. Des milliers de pêcheurs et de travailleurs des usines de transformation ont perdu leur emploi. Les travailleurs de l'industrie du poisson de fond se retrouvaient surtout dans des populations rurales et isolées. Les collectivités qu'ils habitaient offraient peu d'autres sources d'emploi. Bon nombre des travailleurs de l'industrie du poisson de fond avaient un faible niveau d'instruction et n'avaient pas d'expérience dans un autre secteur que celui des pêches. De plus, ils éprouvaient un profond attachement culturel à l'industrie du poisson de fond, que les subventions gouvernementales versées pendant plusieurs décennies avaient renforcé. Ces facteurs ont vivement incité le gouvernement à maintenir le statut quo.

Il en a résulté une surcapacité de l'industrie du poisson de fond et une réduction du revenu disponible des particuliers. Les revenus tirés de l'assurance-emploi ont, avec les années, représenté une portion appréciable et de plus en plus importante du revenu des pêcheurs et des travailleurs d'usine. Toutefois, ils devaient tirer un revenu de la pêche et de la transformation pour être admissibles à l'assurance-emploi. Étant donné l'absence de travail dans l'industrie du poisson de fond, de nombreux travailleurs ont été incapables de trouver un emploi qui leur permettrait d'être admissibles à l'assurance-emploi. À la suite de la disparition de l'emploi, les pêcheurs et les travailleurs d'usine n'avaient plus accès aux prestations de l'assurance-emploi.

Les conséquence sociales et économiques auraient probablement été plus lourdes si le gouvernement fédéral n'était pas intervenu. Il a lancé plusieurs programmes en réponse à la crise, notamment le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord, le Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique, la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique ainsi que le Programme d'adaptation et de restructuration des pêches canadiennes. Désireux de résoudre les problèmes critiques qui frappent toujours le secteur de la pêche, le gouvernement est à préparer un plan dont l'objet est d'élaborer et de faire approuver un cadre pour favoriser des pêches durables de l'Atlantique.

Les chapitres 15 et 16 du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 1997, ainsi que le chapitre 33 du Rapport de 2000 offrent des compléments d'information.

Source : Adapté du chapitre 14, « Pêches et Océans Canada — Un cadre pour la pêche durable : le poisson de fond de l'Atlantique », du *Rapport du vérificateur général* de 1997.

5.23 L'écologisation des opérations matérielles du gouvernement illustre concrètement le besoin de comprendre et de mettre à profit le concept de l'apprentissage social. Dans le *Guide de l'écogouvernement*, le gouvernement fédéral indique qu'il prêchera d'exemple par l'écologisation de ses opérations. Il doit relever un énorme défi d'apprentissage social pour parvenir à cette fin. Il doit modifier le comportement de centaines de milliers de fonctionnaires partout au Canada. Tandis que les ministères s'efforcent d'écologiser leurs opérations, il devient évident, pour emprunter l'image du paquebot, qu'il ne suffit pas de décider de changer de cap. (Voir à ce propos notre rapport de vérification sur l'écologisation des opérations gouvernementales, présenté au chapitre 2 du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 2000.)

5.24 Qui dit apprentissage social dit également établissement de relations de collaboration et de coopération. L'intégration de la dimension sociale nous

oblige à surmonter la résistance au changement et à y trouver des réponses positives. Pour y parvenir, nous pouvons sensibiliser les intéressés par l'information et la recherche, nouer des relations, acquérir des compétences et embrasser le changement et s'y adapter. Le gouvernement met en œuvre nombre de ces moyens en vue d'écologiser ses opérations. Il met notamment sur pied des groupes de travail interministériels, offre une formation sur les concepts liés aux systèmes de gestion environnementale et mesure le rendement.

Manifestation de la dimension sociale dans les stratégies

5.25 Le *Guide de l'écogouvernement* propose aux ministères une marche à suivre pour préparer une stratégie de développement durable. L'une des exigences clés de la démarche est l'étude de la question, dans le cadre de laquelle les ministères évaluent les répercussions de leurs activités sur le développement durable. Le *Guide* énumère également les cinq principaux objectifs du développement durable, chacun ayant une composante sociale, comme le montre la pièce 5.3.

Pièce 5.3 ***Guide de l'écogouvernement* — aspects sociaux des objectifs**

La durabilité de nos ressources naturelles — La durabilité des emplois, des collectivités, des industries. De nombreux Canadiens et Canadiennes tirent un revenu du secteur des ressources naturelles. Il importe de faire un bon usage de nos ressources renouvelables et non renouvelables.

La protection de la santé des Canadiens et des écosystèmes. L'activité humaine peut avoir des effets négatifs sur l'environnement, effets qu'il faut réduire au minimum pour préserver la santé humaine.

Le respect de nos obligations internationales. Le respect de nos obligations internationales en matière de développement durable est considéré comme un facteur déterminant d'une société viable.

La promotion de l'équité. Il faut promouvoir l'équité intergénérationnelle et intragénérationnelle. Les générations actuelles et futures, et les pauvres et les plus riches, doivent partager les coûts et les avantages.

L'amélioration de notre qualité de vie et de notre bien-être. Les gens comptent sur leur environnement et sur leur développement économique pour combler leurs besoins essentiels. Nous devons adopter des politiques garantes de la satisfaction des besoins essentiels en assurant la promotion du développement durable.

Source : Adapté du *Guide de l'écogouvernement*, 1995.

5.26 En décembre 1997, 28 ministères et organismes fédéraux avaient déposé leur première stratégie, qui faisait état de leurs objectifs et de leurs plans à l'égard du développement durable. En février 2001, ils ont présenté leur deuxième stratégie à la Chambre des communes. De plus, l'Agence Parcs Canada, devenue entité distincte en 1998, a fait de même.

5.27 Notre examen des stratégies de développement durable nous a permis de constater que certains ministères et organismes avaient commencé à traiter de la dimension sociale du développement durable dans leur première

oblige à surmonter la résistance au changement et à y trouver des réponses positives. Pour y parvenir, nous pouvons sensibiliser les intéressés par l'information et la recherche, nouer des relations, acquérir des compétences et embrasser le changement et s'y adapter. Le gouvernement met en œuvre nombre de ces moyens en vue d'écologiser ses opérations. Il met notamment sur pied des groupes de travail interministériels, offre une formation sur les concepts liés aux systèmes de gestion environnementale et mesure le rendement.

Manifestation de la dimension sociale dans les stratégies

5.25 Le *Guide de l'écogouvernement* propose aux ministères une marche à suivre pour préparer une stratégie de développement durable. L'une des exigences clés de la démarche est l'étude de la question, dans le cadre de laquelle les ministères évaluent les répercussions de leurs activités sur le développement durable. Le *Guide* énumère également les cinq principaux objectifs du développement durable, chacun ayant une composante sociale, comme le montre la pièce 5.3.

Pièce 5.3 ***Guide de l'écogouvernement* — aspects sociaux des objectifs**

La durabilité de nos ressources naturelles — La durabilité des emplois, des collectivités, des industries. De nombreux Canadiens et Canadiennes tirent un revenu du secteur des ressources naturelles. Il importe de faire un bon usage de nos ressources renouvelables et non renouvelables.

La protection de la santé des Canadiens et des écosystèmes. L'activité humaine peut avoir des effets négatifs sur l'environnement, effets qu'il faut réduire au minimum pour préserver la santé humaine.

Le respect de nos obligations internationales. Le respect de nos obligations internationales en matière de développement durable est considéré comme un facteur déterminant d'une société viable.

La promotion de l'équité. Il faut promouvoir l'équité intergénérationnelle et intragénérationnelle. Les générations actuelles et futures, et les pauvres et les plus riches, doivent partager les coûts et les avantages.

L'amélioration de notre qualité de vie et de notre bien-être. Les gens comptent sur leur environnement et sur leur développement économique pour combler leurs besoins essentiels. Nous devons adopter des politiques garantes de la satisfaction des besoins essentiels en assurant la promotion du développement durable.

Source : Adapté du *Guide de l'écogouvernement*, 1995.

5.26 En décembre 1997, 28 ministères et organismes fédéraux avaient déposé leur première stratégie, qui faisait état de leurs objectifs et de leurs plans à l'égard du développement durable. En février 2001, ils ont présenté leur deuxième stratégie à la Chambre des communes. De plus, l'Agence Parcs Canada, devenue entité distincte en 1998, a fait de même.

5.27 Notre examen des stratégies de développement durable nous a permis de constater que certains ministères et organismes avaient commencé à traiter de la dimension sociale du développement durable dans leur première

stratégie. Certains avaient également désigné des activités et des buts sociaux ou culturels comme étant partie intégrante de leur mandat. La dimension sociale a continué à se manifester dans la deuxième série de stratégies. Par exemple, certains ont mentionné des buts et des objectifs sociaux, entre autres : contribuer à une meilleure compréhension des dimensions sociales et culturelles du développement durable; maintenir et améliorer des collectivités durables; élaborer une stratégie de développement durable pour le Nord; promouvoir et appuyer la santé et la sécurité de la population. Qui plus est, certains ministères et organismes sont à concevoir des mesures de rendement et à se donner des cibles en la matière. L'annexe B présente certains thèmes et certaines cibles d'ordre social tirés des deuxièmes stratégies déposées par les ministères.

Mise sur pied d'un groupe de travail sur le développement durable social et culturel

5.28 Les ministères fédéraux, dont le mandat ou les activités sont à caractère social, ont constitué le Groupe de travail sur les dimensions sociales et culturelles du développement durable. Développement des ressources humaines Canada assure la direction du Groupe de travail. Dans sa deuxième stratégie, le Ministère affirme que ses efforts, conjugués à ceux d'autres ministères à vocation sociale, feront en sorte que des travaux de recherche et de réflexion clés sur les dimensions sociales et culturelles seront entrepris avant le début de la préparation de la prochaine série de stratégies de développement durable. Les ministères et organismes participants comprennent Agriculture et Agroalimentaire Canada, Patrimoine canadien, Citoyenneté et Immigration Canada, Environnement Canada, le ministère des Affaires étrangères et Commerce international, Santé Canada, Développement des ressources humaines Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, le ministère de la Justice, la Gendarmerie royale du Canada et le Solliciteur général du Canada.

Tenue d'un atelier avec les ministères

5.29 En novembre 2000, la commissaire a tenu un atelier sur la dimension sociale du développement durable, auquel a participé le personnel des ministères fédéraux chargé de préparer et de mettre en œuvre les stratégies de développement durable. Les échanges ont porté principalement sur la façon dont les ministères traitent la dimension sociale et les obstacles qui en empêchent l'intégration complète à leur stratégie. L'annexe C résume le propos de l'atelier.

Intégration de la dimension sociale : une priorité

5.30 En plus des points susmentionnés, l'atelier auquel ont participé les ministères en a dégagé un quatrième. Les participants ont reconnu que la prise en compte de la dimension sociale est d'importance capitale pour la durabilité et que son intégration à la prochaine série de stratégies, attendue en 2003, est prioritaire. Les ministères sont engagés à des degrés divers dans la

voie du développement durable. Bon nombre n'en sont qu'aux premiers pas; d'autres semblent en meilleure position pour relever les défis liés à l'intégration de la dimension sociale du développement durable. Certains participants croyaient qu'il fallait avoir une interprétation commune des limites de cette dimension, d'autres n'en voyaient pas le besoin. Cela dit, ils n'ont pas relevé d'obstacles qui les empêcheraient de procéder à l'intégration de cette dimension dans chaque ministère.

5.31 Nous nous attendons à constater, lors de nos vérifications futures, que les ministères, notamment ceux dont l'étude de la question met au jour d'importantes répercussions sociales de leur mandat et de leurs activités, ont intégré la dimension sociale aux buts, aux objectifs et aux cibles de leur prochaine stratégie, en mettant l'accent sur les secteurs qui offrent le plus grand potentiel.

Mesure du progrès au chapitre de la dimension sociale

5.32 Le développement durable est une question complexe et d'envergure planétaire qui appelle une approche pluridisciplinaire et une utilisation coordonnée des ressources. Pour que le gouvernement soit apte à suivre, à évaluer et à communiquer les progrès qu'il accomplit dans la voie d'une société viable, il doit pouvoir mesurer ses progrès quant au respect de ses engagements nationaux et internationaux, de même que ses progrès au chapitre du développement durable. Le conférencier principal de la Conférence nationale sur les indicateurs de développement durable tenue en mars 2001, l'honorable David Anderson, ministre de l'Environnement, a déclaré que « l'on ne peut gérer que ce que l'on peut mesurer ».

Promesses aux Canadiens et au monde entier

5.33 Depuis plus d'une décennie, le gouvernement fédéral intègre ses engagements à l'égard du développement durable à ses buts et à ses valeurs. Pour pouvoir déterminer si la dimension sociale y était intégrée, nous avons examiné certains des engagements du gouvernement envers les Canadiens et le monde entier, y compris des politiques nationales et internationales, des conventions internationales et des accords bilatéraux et multilatéraux.

5.34 Nous avons constaté que, à l'échelle nationale, le gouvernement fédéral a concentré ses efforts en faveur du développement durable dans un certain nombre de politiques, de programmes et d'engagements. La dimension sociale est partie intégrante de ces engagements. La pièce 5.4 présente quelques engagements fédéraux qui mettent en relief la dimension sociale.

5.35 À l'échelle internationale, le Canada s'est engagé à respecter plusieurs conventions et accords d'importance, et il a participé à des rencontres et à des conférences qui abordaient la question de la dimension sociale du développement durable. La pièce 5.5 énumère quelques conventions et accords internationaux, de même que des rencontres et des conférences auxquelles le Canada a assisté depuis 20 ans et qui traitaient de la dimension sociale.

Pièce 5.4 Quelques engagements fédéraux qui mettent en lumière la dimension sociale

- Plan d'action pour la santé et l'environnement, 1992–1997
- Stratégie pour l'environnement arctique, 1991
- Politique de gestion des substances toxiques, 1995
- La prévention de la pollution : Une stratégie fédérale de mise en œuvre, 1995
- Politique fédérale relative aux eaux, 1987
- À l'aube du XXI[e] siècle : Plan fédéral pour l'égalité des sexes, 1995

Pièce 5.5 Engagements internationaux englobant la dimension sociale

1987	Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone
1989	Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant
1991	Déclaration sur l'environnement arctique et Stratégie pour l'environnement arctique
1992	Action 21 — Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
1992	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
1992	Convention des Nations-Unies sur la diversité biologique
1994	« Programme d'action » — Conférence internationale des Nations Unies sur la population et le développement
1995	Déclaration de Copenhague sur le développement social
1995	Quatrième conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes

5.36 Certains de ces accords — par exemple Action 21 — font date. Action 21 traite des problèmes sociaux complexes auxquels fait face l'humanité et définit les moyens à prendre pour en venir à bout. Parmi les thèmes qu'il aborde figurent la pauvreté, la dynamique démographique et la durabilité, la santé humaine, les établissements humains, l'intégration dans les prises de décisions des volets environnement et développement, les femmes, les enfants et les jeunes, ainsi que les peuples autochtones. On soutient dans Action 21 que ces préoccupations sociales ont une importance capitale pour le développement durable et qu'elles sont tout aussi importantes que les questions économiques et environnementales.

Pièce 5.4 Quelques engagements fédéraux qui mettent en lumière la dimension sociale

- Plan d'action pour la santé et l'environnement, 1992–1997
- Stratégie pour l'environnement arctique, 1991
- Politique de gestion des substances toxiques, 1995
- La prévention de la pollution : Une stratégie fédérale de mise en œuvre, 1995
- Politique fédérale relative aux eaux, 1987
- À l'aube du XXI^{e} siècle : Plan fédéral pour l'égalité des sexes, 1995

Pièce 5.5 Engagements internationaux englobant la dimension sociale

1987	Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone
1989	Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant
1991	Déclaration sur l'environnement arctique et Stratégie pour l'environnement arctique
1992	Action 21 — Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
1992	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
1992	Convention des Nations-Unies sur la diversité biologique
1994	« Programme d'action » — Conférence internationale des Nations Unies sur la population et le développement
1995	Déclaration de Copenhague sur le développement social
1995	Quatrième conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes

5.36 Certains de ces accords — par exemple Action 21 — font date. Action 21 traite des problèmes sociaux complexes auxquels fait face l'humanité et définit les moyens à prendre pour en venir à bout. Parmi les thèmes qu'il aborde figurent la pauvreté, la dynamique démographique et la durabilité, la santé humaine, les établissements humains, l'intégration dans les prises de décisions des volets environnement et développement, les femmes, les enfants et les jeunes, ainsi que les peuples autochtones. On soutient dans Action 21 que ces préoccupations sociales ont une importance capitale pour le développement durable et qu'elles sont tout aussi importantes que les questions économiques et environnementales.

Mesure du progrès à l'échelle planétaire

5.37 Des travaux d'envergure planétaire ont eu lieu pour concevoir des indicateurs dont la fonction serait de mesurer les progrès accomplis par rapport à l'intégration de la dimension sociale du développement durable aux échelons local, national et international. On conclut dans la documentation spécialisée que pareils indicateurs doivent se rapporter à une situation et à une culture particulières et être accessibles, actuels et bien acceptés. L'annexe D décrit certains des efforts en cours à cette fin et mentionne les parties intéressées, les critères de conception et certains des indicateurs les plus importants. Quelques-unes des initiatives en ce sens sont décrites ci-dessous.

5.38 **Initiatives internationales.** Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a conçu l'Indicateur du développement humain (IDH). Ce dernier mesure le développement économique et social d'un pays. Il comprend des mesures de l'espérance de vie, de l'alphabétisation et du niveau de vie. Ces facteurs sont combinés en vue de classer un pays sur une échelle de zéro à un, un étant la valeur maximale. Depuis 1990, le PNUD fait paraître chaque année le *Rapport mondial sur le développement humain*, qui classe tous les pays du monde.

5.39 L'Organisation de coopération et de développement économiques est à élaborer un ensemble d'indicateurs de base d'application planétaire, en collaboration avec les Nations Unies et la Banque mondiale. Ces indicateurs serviront à suivre les progrès réalisés relativement à des questions de développement durable. Les indicateurs seront utilisés pour modifier des programmes et des initiatives afin d'en augmenter l'efficacité. Les indicateurs seront eux-mêmes rajustés en fonction de l'évolution des besoins, et pour tenir compte de nouvelles sources de données.

5.40 **Initiatives nationales.** Le groupe de travail interagences sur les indicateurs de développement durable des États-Unis a été chargé de l'élaboration des indicateurs du développement durable. Il unit ses efforts à ceux d'organismes non gouvernementaux et du secteur privé en vue de mettre au point des indicateurs qui guideront les progrès du gouvernement. Il a proposé une liste d'indicateurs économiques, environnementaux et sociaux.

5.41 En 1999, le gouvernement du Royaume-Uni a publié une stratégie de développement durable, y compris un ensemble de 15 indicateurs principaux qui donnent un aperçu des tendances. Il a également publié un ensemble de quelque 150 indicateurs nationaux plus détaillés qui visent des questions précises et désignent des secteurs d'intervention. Les indicateurs précités englobent les dimensions économique, environnementale et sociale du développement durable. Ils jouent un rôle essentiel en faveur de la surveillance des progrès réalisés à l'égard du développement durable et de la communication d'information à ce sujet.

Mesure du progrès au Canada

5.42 De nombreuses initiatives ont été lancées au Canada en vue d'élaborer des indicateurs. On reconnaît le besoin d'indicateurs à plusieurs niveaux. Citons l'exemple de GPI Atlantic, groupe de recherche sans but lucratif, qui est à concevoir un indice de développement durable et de bien-être, appelé indice de progrès véritable — Atlantique. Parmi les autre projets, il y a celui de l'Institut Pembina visant à élaborer un indicateur de progrès véritable de l'Alberta, de même que celui de la Fédération canadienne des municipalités visant à mettre au point des indicateurs de la qualité de vie. Les Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques ont également conçu des indicateurs de la qualité de vie. De plus, le Fraser Basin Council a élaboré un jeu préliminaire d'indicateurs de la durabilité portant sur le bassin du Fraser.

5.43 La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a entrepris un projet triennal de conception d'une série d'indicateurs de l'état de l'environnement et du développement durable pour le Canada. Le projet est motivé par la constatation que les indicateurs classiques, comme le produit intérieur brut, ne témoignent pas de la durabilité de l'économie et qu'il est nécessaire de concevoir de nouveaux indicateurs plus complets.

5.44 À l'échelle de l'administration fédérale, le président du Conseil du Trésor présente chaque année le rapport intitulé *Une gestion axée sur les résultats*, qui comprend un ensemble de 16 indicateurs sociaux. Le rapport indique que les indicateurs pourraient servir de fondement à l'établissement d'un profil du rendement du Canada du point de vue de la qualité de vie des Canadiens et des Canadiennes. Les ministères sont également tous tenus de présenter un rapport annuel au Parlement qui traite des indicateurs ou des mesures qu'ils emploient pour évaluer les progrès accomplis à l'égard des engagements pris dans leur stratégie de développement durable. Le chapitre 3 du présent rapport traite de la communication de l'information sur le développement durable.

Élaboration d'indicateurs de rendement : un défi

5.45 Lors de l'atelier tenu à l'intention des ministères fédéraux, des fonctionnaires nous ont décrit la difficulté de concevoir des mesures de rendement et des indicateurs pour suivre les progrès réalisés en ce qui a trait à la dimension sociale du développement durable. Toutefois, un cinquième point qui recueille un consensus a été dégagé des échanges. Les ministères s'entendent presque tous sur la nécessité de relever le défi dans un proche avenir. Ils ont également reconnu qu'il incombait à chacun d'eux d'élaborer ses propres mesures de rendement et de définir son approche.

5.46 Le Parlement a besoin d'information pour s'acquitter de ses responsabilités de surveillance. Les parlementaires doivent avoir une vue d'ensemble de la façon dont le gouvernement fédéral honore ses obligations nationales et internationales et ses engagements en matière de développement durable. Ils doivent être informés des réussites, des lacunes à combler et des leçons tirées. Pour que le Parlement soit en mesure de

s'acquitter de ses responsabilités de surveillance à cet égard, les ministères fédéraux doivent lui fournir de l'information adéquate sur le respect des engagements nationaux et internationaux, de même que sur toutes les dimensions du développement durable — économique, environnementale et sociale — et leur interaction.

5.47 Les efforts déployés de par le monde ont révélé la possibilité de mesurer les phénomènes sociaux. Pour mesurer les progrès accomplis dans la voie du développement durable, le gouvernement fédéral doit disposer d'indicateurs accessibles, pertinents, actuels et bien acceptés. Sinon, sa capacité de suivre, d'évaluer et de communiquer les progrès réalisés à l'égard du développement durable — élément crucial de son obligation de rendre compte — sera réduite.

5.48 Lors de nos travaux de vérification futurs, nous nous attendons à constater que les ministères investis de responsabilités de mise en œuvre rendent compte au Parlement de l'exécution et du respect des engagements nationaux et internationaux du gouvernement en matière d'environnement et de développement durable.

5.49 Nous nous attendons également à ce que les ministères aient décrit leur méthode pour mesurer la dimension sociale du développement durable et aient conçu des indicateurs pertinents, exhaustifs, temporels et rattachés à des cibles et aux engagements ministériels et pangouvernementaux. De plus, nous nous attendons à ce que les ministères présentent leurs résultats en se fondant sur ces indicateurs.

Conclusion

5.50 Nous avons conclu qu'il existe cinq points qui recueillent un consensus en ce qui concerne la dimension sociale du développement durable.

- Premièrement, bien que la définition de la dimension sociale du développement durable ne fasse pas l'unanimité, l'interdépendance des trois dimensions — économique, environnementale et sociale — doit être une préoccupation centrale.
- Deuxièmement, la prise de décisions intégrée est essentielle. Les décisionnaires doivent prendre en considération les trois dimensions du développement durable lorsqu'ils élaborent des politiques et adoptent des lois.
- Troisièmement, la durabilité passe obligatoirement par l'apprentissage social et la modification des comportements.
- Quatrièmement, la prise en compte de la dimension sociale du développement durable est capitale pour la durabilité, et son intégration à la prochaine série de stratégies de développement durable est prioritaire.

- Cinquièmement, l'élaboration de mesures et d'indicateurs de la dimension sociale du développement durable est un défi qu'il faut relever dans un proche avenir.

À l'avenir, nous nous fonderons sur ces points qui recueillent un consensus pour entreprendre des vérifications qui englobent la dimension sociale du développement durable.

5.51 À notre avis, la gestion de la dimension sociale du développement durable est un élément essentiel, complexe et permanent du défi plus vaste que pose la gestion du développement durable. Elle exige que tous les ministères et organismes établissent des relations de coopération et de collaboration qui leur permettent de travailler ensemble pour progresser dans la voie du développement durable.

À propos de l'étude

Objectif

La présente étude visait à décrire la réflexion actuelle sur la dimension sociale du développement durable et à déterminer s'il existe des points qui recueillent un consensus.

Étendue et méthode

Nous avons examiné les publications qui traitent de la réflexion actuelle sur la dimension sociale, y compris des définitions, de nouveaux modèles et l'importance de l'apprentissage social. Nous avons également tenu deux ateliers aux fins de consultation. L'un a réuni des experts-conseils et des universitaires des domaines de la politique sociale, de la durabilité et de la gestion environnementale; l'autre était organisé à l'intention de représentants de ministères fédéraux qui participent à la préparation et à la mise en œuvre des stratégies de développement durable. Nous n'avons pas cherché à définir la dimension sociale du développement durable et nous n'avons privilégié aucune définition et aucun modèle particuliers. Nous n'avons pas non plus tiré de conclusions concernant les forces et les faiblesses des divers modèles.

Afin de recueillir de l'information complémentaire, nous avons examiné les stratégies de développement durable de 1997 et de 2000 en vue de déterminer si les ministères fédéraux y avaient tenu compte de la dimension sociale. Nous n'avons pas vérifié les stratégies et nous n'en avons pas évalué la qualité. Nous pourrions y procéder au cours des prochaines années.

Nous avons cherché à savoir également si le gouvernement fédéral avait intégré la dimension sociale du développement durable à ses engagements internationaux et nationaux. Nous avons examiné à cette fin plusieurs politiques, conventions internationales et accords bilatéraux et multilatéraux. Le chapitre 2 du *Rapport annuel du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 1998 faisait état des engagements internationaux du Canada en matière d'environnement. Dans le cadre de cette étude, le bureau du commissaire avait créé une base de données sur les accords environnementaux internationaux auxquels le Canada est partie. Nous nous sommes servis de cette base pour examiner un certain nombre de conventions internationales et d'accords bilatéraux et multilatéraux, et nous en avons relevé qui comprennent une composante sociale. Pour les recenser, nous avons utilisé le large éventail de termes rattachés à la dimension sociale (voir le paragraphe 5.15 de ce chapitre). Nous nous sommes penchés également sur les indicateurs et les mesures de rendement de la dimension sociale du développement durable. Nous proposons un échantillon de méthodes et d'initiatives d'élaboration d'indicateurs sociaux, mais nous ne commentons pas la pleine mesure des efforts déployés en vue d'évaluer les progrès accomplis.

Équipe chargée de l'étude

Directeur principal : M. Dan Rubenstein

Lewis Auerbach
Suzanne Beaudry
Ann Gamey-Wesch
Janet Jones
Jamy-Ellen Proud
Ivy-Ann Ruiz
Michael Stendzis

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Dan Rubenstein.

Annexe A — Sommaire de l'atelier tenu avec des experts-conseils et des universitaires

Contexte

Le 5 juillet 2000, le commissaire par intérim à l'environnement et au développement durable a rencontré des experts-conseils et des universitaires afin de recueillir leurs points de vue et leurs conseils sur le traitement de la question de la dimension sociale du développement social. Ils ont été invités à répondre aux questions suivantes.

- Faites-vous appel à une définition, à une métaphore ou à un modèle pour représenter la dimension sociale du développement durable? Qu'utilisez-vous? Quelles en sont les forces et les faiblesses? Dans quelle mesure s'agit-il d'un énoncé de valeur? Quel est (ou quel devrait être) le rapport entre la dimension sociale du développement durable et les autres dimensions (économique et environnementale)?
- Quels sont les écueils à éviter en traitant de la dimension sociale ou en la faisant valoir? Quelles situations nouvelles ou passées illustrent le mieux les problèmes que pose la dimension sociale et les possibilités qu'elle offre?
- Sur quoi le commissaire devrait-il se concentrer? Quelle voie doit suivre son bureau? À quoi devraient ressembler notre plan et notre programme de travail à long terme?

Nous nous sommes fondés sur les réponses éclairées qui nous ont été fournies pour organiser un atelier composé de trois groupes chargés de discuter de ces questions.

Définir la dimension sociale du développement durable

Interdépendance des dimensions. Le premier groupe a répondu à la question suivante : « Qu'entendons-nous par la dimension sociale du développement durable? » L'un des principaux messages du groupe était que, plutôt que de tenter d'isoler la dimension sociale, il fallait revenir à l'essentiel et se pencher sur le bien-être humain et la qualité de l'environnement et les liens entre eux. La rencontre a suscité un commentaire intéressant, à savoir que les dimensions économique et sociale sont étroitement liées et que le point vue d'une personne sur une question peut influencer fortement sa façon de la caractériser.

Les participants ont souligné l'importance de ne pas perdre de vue le lien avec l'environnement. Ce lien ne doit pas forcément être exclusif, mais il fait partie de la structure sous-jacente. Une part importante de l'intérêt porté au développement durable se rapporte aux préoccupations concernant les besoins essentiels et aussi à la dimension environnementale. Il est donc essentiel de s'attacher, à court terme du moins, à l'interdépendance des dimensions économique, environnementale et sociale.

Prise de décisions intégrée. Les participants s'entendaient sur la nécessité de modifier la culture et le processus décisionnels du gouvernement fédéral et des autres ordres de gouvernement pour y intégrer la notion de durabilité. L'un d'entre eux était d'avis que le pays était profondément divisé selon le sexe, la langue et la géographie, aussi bien que par secteurs — milieu de la recherche, gouvernements, monde des affaires. Les mêmes divisions se retrouvent dans les organisations. Elles sont le fait de conflits de compétences fragmentées, de politiques adoptées au gré des circonstances et non coordonnées.

Le groupe a mis en lumière l'incertitude quant à la façon d'intégrer avec succès la dimension sociale. Il importe de se rappeler qu'il s'agit d'un cheminement. Pour réussir à intégrer la dimension sociale, les gouvernements et la population doivent obligatoirement comprendre l'interaction des événements environnementaux et des causes et des effets sociaux, ainsi que les changements de comportement qui doivent précéder l'amélioration de la situation. À cet égard, la prise de décisions intégrée est un objectif essentiel.

Modèles. Il a été question de divers modèles, y compris ceux du « tabouret à trois pattes » (dimensions économique, environnementale et sociale) et des cercles concentriques. Le dernier modèle mentionné considère l'économie comme un construit social, circonscrit par le cercle le plus grand, qui représente le milieu naturel.

Le modèle probablement le plus facile à comprendre est le triangle qui lie chaque dimension du développement durable aux deux autres. Une économie saine peut favoriser une société saine. Un environnement salubre peut déboucher sur une économie renforcée, et ainsi de suite. Chaque dimension peut transmettre une rétroaction positive ou négative aux deux

autres. Un des spécialistes se sert du triangle pour décrire la relation de chaque dimension dans le contexte d'un moyen qui conduit à une fin. Il considère les facteurs économiques comme des moyens d'assurer le bien-être des humains et de l'écosystème.

Un autre modèle, un schéma rappelant le diagramme de Venn comportant trois cercles qui s'entrecoupent, illustre les rapports entre les trois dimensions. La question de savoir si un thème est économique, environnemental ou social est souvent ambiguë, car les problèmes du monde réel sont souvent complexes. Le problème de la pauvreté illustre cette affirmation. Il ne s'agit pas d'un problème purement économique, environnemental ou social, car chacune des dimensions est susceptible d'être en cause. Le modèle en question reconnaît le dilemme en illustrant l'existence des rapports réciproques entre les dimensions, par opposition au modèle du triangle, qui les traite distinctement.

Un schéma plus complexe composé de cercles se rapporte à l'approche du développement durable fondée sur la théorie du capital, proposée par la Banque mondiale. Il représente la biosphère par la couche externe, qui circonscrit à la fois la société et l'économie. Les couches représentent des catégories de capital — naturel, économique, social et humain.

Un autre modèle représente le développement durable par un œuf. Le jaune correspond aux dimensions économique et sociale, le blanc étant la dimension environnementale. Pour que l'ensemble du système soit sain, le blanc comme le jaune doivent l'être également, et ils doivent être durables. Ce modèle, comme les autres, met en évidence l'interdépendance des diverses dimensions, mais il réunit les aspects économique et social. Certains soutiennent que, puisque l'économie est un construit humain, elle doit être considérée comme une dimension sociale; d'autres estiment que son envergure lui vaut d'être envisagée distinctement.

Une variante du modèle de l'œuf est formée de trois cercles — économique, social et écologique — qui font partie d'un jaune plus important représentant les « systèmes humains », qui baigne dans le blanc des « systèmes naturels ».

Autre modèle à signaler, celui qui réunit à la fois les trois cercles et l'œuf. Les trois cercles représentent les aspects économique, social et écologique en tant que composantes d'un groupement plus important de systèmes humains (le jaune), entouré d'un système naturel (le blanc).

Les modèles présentent sous des angles différents la façon dont la société s'insère dans le tableau global du développement durable. L'importance qu'a la société dans le tableau dépendra peut-être du point de vue personnel. Ainsi, l'environnementaliste pourrait accorder moins d'importance à la question, alors que le psychologue la jugerait primordiale.

Capital social. Les discussions sur le capital social ont fait ressortir différents points de vue. On s'entendait généralement pour dire que le capital social est effectivement en rapport avec le capital humain. Les participants ont reconnu la pertinence du capital humain dans le débat sur la dimension sociale. Pour sa part, le capital social est un concept utile à faire valoir dans les échanges avec des publics particuliers, tels que les gouvernements, l'industrie et le milieu des affaires. Les participants ont signalé également la nécessité de prendre en considération d'autres concepts sociaux importants, comme l'équité.

Équité. Les participants ont convenu que le développement durable devait s'accompagner de la notion d'équité, sous quelque forme, en conciliant les besoins essentiels actuels et ceux des générations futures. Ils étaient d'avis qu'il fallait envisager à long terme (50 ans et plus) les questions de développement durable. Cela signifie qu'il faut examiner le patrimoine social, à savoir le type de société qui résultera de notre action ou de notre inaction. À cette fin, il faut extrapoler sur une longue période les conséquences des politiques et adopter des principes de prévention. Il nous faut investir dans l'avenir de nos enfants.

Instruments. Les participants ont souligné l'importance de l'éducation et de la communication comme instruments de sensibilisation et de modification des comportements. Tant les collectivités que les institutions devront concevoir des instruments d'éducation et de conscientisation.

Questions diverses. Les participants ont également discuté de plusieurs aspects concrets de la dimension sociale du développement durable. Ils ont parlé d'écojustice, notion qui touche à la répartition des risques environnementaux et aux mesures prises pour y parer. Il a aussi été question des droits de propriété, de la pauvreté, de l'écart entre les riches et les pauvres des pays industrialisés et des pays moins industrialisés et de l'écart entre les riches et les pauvres à l'intérieur d'un même pays industrialisé. Les personnes présentes se sont également entretenues des effets de la pauvreté et de l'aisance sur la qualité de l'environnement et sur la santé des enfants. Elles ont offert différents points de vue sur

l'incidence de questions économiques, environnementales et sociales sur les Premières nations et leur culture traditionnelle.

Intégration de la dimension sociale — Pierres d'achoppement

Le deuxième groupe s'est concentré sur les obstacles à éviter lors de l'intégration de la dimension sociale. Certains participants étaient d'avis qu'une définition initiale trop large de la dimension sociale constituait le principal obstacle. Ils ont proposé l'adoption d'un angle d'attaque pointu, à élargir progressivement — en d'autres termes, il fallait « faire ses premières armes » en abordant quelques questions qui réunissent tous les éléments du développement durable.

Les participants ont encouragé le commissaire à l'environnement et au développement durable à promouvoir les échanges sur le développement social sans vouloir les limiter et à demeurer l'axe autour duquel s'articulent des discussions pratiques soutenues. Ils estimaient important que le commissaire fasse valoir et recense les questions d'équité afin de favoriser une plus grande transparence des discussions s'y rapportant et de définir distinctement les compromis connexes.

Plusieurs participants jugeaient important d'amener les ministères fédéraux à mentionner les aspects sociaux de leurs activités et de leur rendement dans les stratégies de développement durable. D'autres étaient d'avis qu'il fallait les inciter à parler de bien-être plutôt que d'aspects sociaux, étant donné que l'action du gouvernement est concentrée dans ce domaine. Ils soutenaient que les ministères doivent faire état des incidences environnementales de leurs programmes sociaux dans leurs stratégies car, même s'ils réalisent des objectifs sociaux valables, ils ne peuvent en négliger les conséquences pour l'environnement. Il serait utile également d'amener le gouvernement du Canada à parler d'une perspective gouvernementale du développement durable.

Le groupe a insisté sur l'importance de la participation, notamment sur celle du public à la prise de décisions. Il s'agit là d'un élément clé, soit la participation et l'engagement des citoyens. Un participant a fait savoir que l'on déplorait de plus en plus la perte de la relation de mandataire du gouvernement, de même que l'amenuisement de la confiance accordée au gouvernement et aux institutions en général. Il a mentionné que l'action était soumise à des degrés de compréhension et qu'il fallait donc tenir des discussions approfondies pour parvenir à un consensus concernant les questions qui limitent l'activité humaine ayant des conséquences environnementales.

Un autre croyait qu'il fallait *ressentir* ces questions et non seulement y réfléchir. Pour lui, la clé se trouvait dans le processus de l'établissement de relations et consistait à permettre aux personnes touchées de participer à la définition du problème, de même qu'à l'élaboration et à la mise en œuvre de la solution.

Orientation des travaux du commissaire

Le troisième groupe a voulu déterminer l'angle sous lequel le commissaire devait aborder la dimension sociale du développement durable.

Les participants ont recommandé que le commissaire opte pour des domaines d'activité qui embrassent l'ensemble des éléments clés (économique, environnemental et social) du développement durable. Ils ont ajouté que son rôle consiste à faire des remises en question et à évaluer. En explorant la dimension sociale, le commissaire a la possibilité d'approfondir la compréhension du développement durable et d'augmenter notre éventail de moyens. Il peut encourager le débat et l'application de bons outils pouvant favoriser l'apprentissage au gouvernement. Il peut également favoriser l'adoption d'une perspective sectorielle et pangouvernementale du développement durable. Il serait utile d'inciter les ministères à traiter du développement durable et de la perspective sociale. En outre, les participants ont encouragé le commissaire à ne pas perdre de vue la grande question de la gérance environnementale.

Les participants ont proposé des études de cas pertinentes. Dans le même contexte, il a été question d'indicateurs, de la communication de l'information sur les résultats de mesures et du rôle connexe du commissaire.

Annexe B — Exemples de cibles et de thèmes sociaux tirés de la deuxième série de stratégies de développement durable

Contribuer à une meilleure compréhension des dimensions sociales et culturelles du développement durable

D'ici à 2003, participer à au moins deux projets d'exploration interministériels relatifs aux dimensions sociales et culturelles du développement durable.

Patrimoine canadien

Promouvoir, avec les autres membres du GTDDSC (Groupe de travail sur les dimensions sociales et culturelles du développement durable), la tenue d'un atelier à l'intention des parties intéressées afin de discuter des dimensions socioculturelles du DD [développement durable] et de ses incidences politiques pour les ministères d'ici le 31 décembre 2002.

Développement des ressources humaines Canada

Contribuer à rendre les collectivités saines et durables

Promouvoir les principes du développement durable au moyen des initiatives sur les collectivités durables au Cap-Breton et dans la vallée de l'Annapolis.

Ministère de la Justice

Améliorer la santé des collectivités et leur capacité à prendre des mesures en matière de santé et de création d'environnements sains dans les six régions de Santé Canada d'ici la fin de mars 2004.

Santé Canada

Promouvoir et appuyer la santé et la sécurité de la population

Promouvoir, auprès d'au moins dix organismes de professionnels de la santé, des pratiques exemplaires qui permettront de trouver des solutions pratiques pour régler des questions clés du développement des enfants d'ici la fin de mars 2004.

Santé Canada

Soutenir l'orientation de Santé Canada axée sur le DD [développement durable] et les Canadiens en santé, en particulier en ce qui concerne la santé et le bien-être des enfants, et contribuer à sa promotion.

Développement des ressources humaines Canada

Fournir aux Canadiens des connaissances et de l'information favorisant la prise de décisions éclairées qui concourent au développement durable

De façon courante, [le Ministère] consultera les Canadiens ou communiquera avec eux pour mieux les informer sur la production alimentaire au Canada, déterminer leurs préoccupations concernant l'intensification de la production agricole et chercher à y répondre.

Agriculture et Agroalimentaire Canada

D'ici 2003, fournir par le truchement du service Gouvernement en direct, jusqu'à 14 services sur le secteur des ressources naturelles, notamment un accès aux connaissances sur les ressources naturelles du Canada.

Ressources naturelles Canada

Promouvoir l'équité, réduire la pauvreté et satisfaire les besoins essentiels

Développer et mettre en œuvre, de concert avec les partenaires, les quatre plans d'action de l'Agence pour appuyer le *Cadre d'action des priorités de développement social de l'ACDI* : santé et nutrition, éducation de base, VIH/sida et protection de l'enfant.

Agence canadienne de développement international

Mettre à jour et mettre en œuvre, de concert avec les partenaires, la Stratégie de réduction de la pauvreté à la lumière des priorités de l'APD [aide publique au développement] et des pays en transition.

Agence canadienne de développement international

Élaborer une stratégie de développement durable pour le Nord

D'ici 2001, en partenariat avec d'autres ministères fédéraux, participer à l'élaboration d'un plan d'action concret dans le cadre d'une Stratégie fédérale de développement durable dans le Nord.

Ressources naturelles Canada

Mettre en œuvre des obligations découlant des ententes avec les Autochtones et les gouvernements territoriaux (en cours).

Affaires indiennes et du Nord Canada

Annexe C — Sommaire de l'atelier tenu avec des représentants de ministères fédéraux

Contexte

Le 28 novembre 2000, Johanne Gélinas, commissaire à l'environnement et au développement durable, a tenu un atelier sur la dimension sociale du développement durable. La commissaire et son personnel voulaient se renseigner sur la façon dont les ministères en traitaient et recenser les obstacles qui en empêchent l'intégration complète lors de la mise en œuvre des stratégies de développement durable.

Nous avons invité les ministères participants à répondre aux questions suivantes.

- Comment traitez-vous actuellement la dimension sociale du développement durable? (Nous nous attendions à ce que les participants citent des exemples tirés de projets de stratégies, de programmes et de plans actuels.)
- Les exemples témoignent-ils de votre approche préférée? Y aurait-il lieu d'accroître ou de réduire l'activité — d'adopter une approche plus ciblée, par exemple?
- Quelles sont les contraintes, notamment au chapitre des connaissances et des ressources, qui influent sur la capacité des ministères fédéraux à intégrer pleinement la dimension sociale du développement durable à la prise de décisions?

Nous avons demandé aux participants de nous fournir des réponses brèves aux questions, sous forme de points, avant l'atelier.

Nous avons avisé les ministères que nous effectuions une étude et non une vérification. Par sa conception, l'atelier devait amener tous les participants à réfléchir à des aspects particuliers de la dimension sociale du développement durable. Dans le présent chapitre, nous n'attribuons par les propos cités à des sources particulières. Nous entendons en faire usage pour dégager des exemples de la dimension sociale dans les stratégies de développement durable déjà publiées et nous aider à réfléchir aux contraintes et aux obstacles. De plus, nous avons invité les participants à se prononcer, non pas pour savoir qui a dit quoi, mais plutôt pour nous aider tous à approfondir notre pensée sur les questions retenues et à échanger nos points de vue.

Moyens pris par les ministères pour traiter de la dimension sociale

- Les participants ont témoigné un vif intérêt à l'égard de la dimension sociale du développement durable. Ils reconnaissaient que la prise en compte de la dimension sociale est un aspect capital de la gestion axée sur le développement durable et présente de l'importance pour mettre en équilibre les diverses dimensions (économique, environnementale et sociale). Ils ont mentionné que la prise de décisions intégrée constituait un défi primordial.
- Les questions soulevées concernant la dimension sociale du développement durable faisaient écho à la diversité des mandats ministériels. Par exemple, des participants ont mentionné que cette dimension concerne des questions touchant à la collectivité, à la sensibilité culturelle, à la qualité de vie, à la modification des comportements, au partenariat, aux peuples autochtones, à la redistribution et à l'équité.
- Les participants ont qualifié de prioritaire l'intégration de la dimension sociale à la prochaine génération de stratégies de développement durable, attendues en 2003.

Définir la dimension sociale du développement durable

- La façon dont les participants abordaient la définition du développement durable et leurs points de vue sur la question variaient sensiblement, et ils envisageaient différemment la façon d'y inclure la dimension sociale.
- Un participant a dit douter de la possibilité d'adopter une seule définition à l'échelle du gouvernement. Un autre déconseillait de définir la dimension sociale pour le gouvernement fédéral dans son ensemble. Un troisième ne jugeait pas essentielle l'adoption d'une définition unique, mais il estimait nécessaire de délimiter la notion.
- Un participant a fait valoir que la définition des aspects sociaux est rattachée au mandat ministériel — la façon dont un ministère exerce son activité a une incidence sur les gens. Certains croyaient que les ministères étaient autorisés à définir leur propre univers.

- Des participants ont offert des exemples de questions se rapportant à la dimension sociale, notamment les collectivités durables, la santé des enfants, la santé et la sécurité au travail, les sociétés saines, le développement social, les incidences sociales, la réduction de la pauvreté, la gouvernance, l'écocitoyenneté, le besoin de connaissances et la création de capacités, l'éco-emploi, la comptabilisation du coût entier et la sécurité.
- Certains se sont dits préoccupés par l'examen de la dimension sociale sous le seul angle de l'environnement.
- De nombreuses personnes ont souligné l'importance d'envisager la dimension sociale dans le contexte de la prise de décisions intégrée, à savoir celle qui prend en considération toutes les dimensions.
- Certains étaient d'avis que l'enjeu à défendre à l'aide des stratégies de développement durable réside dans l'agencement de tous les éléments pour parvenir à la durabilité. Cependant, plusieurs doutaient de ce que les stratégies ministérielles de développement durable soient les meilleurs instruments à utiliser pour traiter de facteurs sociaux, étant donné que la dimension sociale chevauche tous les programmes ministériels.
- De plus, les ministères ont besoin de connaissances, d'outils et de cadres pour pouvoir adopter une approche intégrée. Un participant était d'avis que la prochaine série de stratégies serait plus utile, une fois conçus, expérimentés et mis en œuvre des outils et des cadres d'analyse communs.

Le mandat comme point de départ

- Nombre de participants ont fait remarquer que la recherche de solutions aux questions de développement durable a souvent pour point de départ le mandat ministériel. Certains ont ajouté qu'il incombe à chaque ministère de décider de la pertinence des aspects sociaux.
- Des participants se sont dits inquiets de ce que le mandat légal de leur ministère complique parfois la prise en considération des trois dimensions du développement durable au moment de l'application des décisions visant les programmes.

Les ministères progressent à des rythmes divers

- Les participants ont reconnu que l'examen de la dimension sociale du développement durable est un cheminement ou un apprentissage. Les ministères sont engagés plus ou moins loin dans la voie, et certains en sont à leurs toutes premières étapes. Selon certaines personnes présentes, compte tenu de la complexité accrue de la dimension sociale, il faudra peut-être compter plusieurs années avant que les ministères soient aptes à en traiter adéquatement.

L'importance d'un rôle directeur central

- Des participants ont fait savoir qu'une forte fonction de direction centrale est une condition préalable du succès. Plusieurs étaient d'avis que le manque de direction a entravé les progrès. Un grand nombre estimaient qu'une évolution commune passait obligatoirement par l'engagement des paliers de gouvernement supérieurs, conjugué à la création de capacités et à des approches partagées.
- Un participant a signalé que la durabilité n'était pas l'unique question horizontale dont doit s'occuper le gouvernement. Il a été proposé que le gouvernement définisse le contexte global et intègre des mécanismes à ses politiques.

Mesurabilité et indicateurs de rendement

- La mesurabilité et les indicateurs de rendement ont suscité passablement de discussions. Des personnes présentes ont fait remarquer l'inexistence d'indicateurs qui mettent en lumière les liens entre les facteurs économiques, environnementaux et sociaux. Certaines d'entre elles ont souligné que, à défaut d'outils d'analyse, de mesures et de données de référence appropriés, les ministères n'avaient pas les moyens de suivre les progrès accomplis dans la voie du développement durable. D'autres ont signalé la difficulté de mesurer nombre d'aspects du développement durable, surtout à court terme. L'utilité de recenser des modèles ou des pratiques exemplaires en matière d'intégration des trois aspects à la prise de décisions a été mentionnée. Cependant, les participants étaient en grande partie d'accord pour dire que le défi doit être relevé tandis qu'ils préparent la troisième génération de stratégies.

Le rôle de la commissaire à l'environnement et au développement durable

- Il a été question des divers rôles de la commissaire, tant celui qui a trait à l'amélioration des capacités que celui de la vérification. Certains étaient d'avis que les ministères devraient être assurés que la commissaire ne critiquerait pas les premiers efforts engagés ou les initiatives novatrices, en vue de prendre en compte la dimension sociale. On s'est également demandé si la commissaire devait critiquer les ministères qui choisissent de ne pas traiter expressément de la dimension sociale dans leurs stratégies. Par exemple, un ministère doté d'un mandat principalement opérationnel peut décider de ne pas rechercher de conséquences sociales.
- On a signalé que le document intitulé *Avancer dans la voie du progrès : La deuxième génération de stratégies de développement durable*, paru à l'automne 1999, fait état des attentes du commissaire à l'égard de la deuxième série de stratégies.
- Certains participants ont fait valoir le rôle de la commissaire en tant que facilitatrice et en tant que conseillère pour ce qui est de l'amélioration des capacités. Elle peut, par exemple, aider les ministères à réaliser l'écologisation de leurs opérations et à élaborer des mesures de rendement communes par la participation à un comité interministériel. Certains participants jugeaient que le rôle de conseillère en matière d'amélioration des capacités méritait d'être poursuivi.
- La commissaire s'est dite sensible aux défis que doivent relever les ministères en traitant de la dimension sociale. Elle a reconnu la difficulté de formuler des définitions, d'établir des mesures et de gagner la collaboration de la haute direction.
- Elle a invité les ministères à faire montre d'innovation et leur a donné l'assurance qu'elle ferait le nécessaire pour que les messages pertinents soient communiqués aux personnes compétentes.

Annexe D — Des indicateurs sociaux du développement durable

Voici une liste partielle des sources d'indicateurs sociaux du développement durable.

Canada

- Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (indicateurs de l'environnement et du développement durable)
- GPI Atlantic (indice de progrès véritable — Atlantique)
- Institut Pembina (indicateur de progrès véritable de l'Alberta)
- Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (indicateurs de la qualité de vie)
- Conseil du bassin du Fraser (Fraser Basin Council) (indicateurs de la durabilité)
- Fédération canadienne des municipalités (indicateurs de la qualité de vie)

Sources internationales

- Royaume-Uni (indicateurs du développement durable)
- Groupe de travail interagences sur les indicateurs de développement durable (Interagency Working Group on Sustainable Development Indicators), États-Unis (indicateurs du développement durable)
- Organisation de coopération et de développement économiques, projet mixte avec les Nations Unies et la Banque mondiale (indicateurs du développement durable)
- Programme des Nations Unies pour le développement (indicateur du développement humain)

Critères recensés aux fins de la conception d'indicateurs efficaces. Ces critères exigent que les données soient :

- Disponibles — Les données sont disponibles et faciles d'accès.
- Compréhensibles — Les données sont aisément comprises par des publics variés.
- Crédibles — Les données sont fondées sur de l'information valide et sûre.
- Temporelles — Les données peuvent dégager des tendances à long terme et illustrer la progression envers les buts.
- Pertinentes — Les données et les indicateurs témoignent des valeurs de la collectivité.
- Comparables — Les données peuvent faire l'objet de comparaisons interrégionales.
- Intégrantes — Les données illustrent des liens entre les dimensions clés de la durabilité.

Source : Conseil du bassin du Fraser

Indicateurs retenus aux fins des projets.

- Taux d'alphabétisation
- Taux de mortalité infantile
- Population
- Taux de croissance démographique
- Taux de fécondité
- Produit national brut
- Espérance de vie
- Accès à de l'eau potable
- Accès à de l'équipement sanitaire
- Population urbaine
- Pauvreté
- Pauvreté et malnutrition des enfants
- Taux de criminalité
- Degrés d'instruction
- Niveaux de revenu
- Accès à des services de santé
- Investissement social
- Taux de mortalité due au cancer, au suicide, aux accidents
- Inégalité des états de santé
- Inégalité des sexes

Source : Données compilées à partir de l'information recueillie lors des ateliers

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes—2001

Table des matières principale

Point de vue de la commissaire—2001
Avant-propos et Points saillants

Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Chapitre 1 Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Gestion du développement durable

Chapitre 2 Les systèmes de gestion du développement durable
Chapitre 3 L'information communiquée sur le développement durable : le point sur l'efficacité du système
Chapitre 4 L'évaluation des premières stratégies de développement durable
Chapitre 5 L'intégration de la dimension sociale : un jalon clé

Suivi

Chapitre 6 Le changement climatique et l'efficacité énergétique : rapport d'étape

Pétitions

Chapitre 7 Être à l'écoute des Canadiens : le processus de pétition

2001

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Suivi

Chapitre 6

Le changement climatique et l'efficacité énergétique : rapport d'étape

Le Rapport de l'an 2001 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte sept chapitres, ainsi que le « Point de vue de la commissaire—2001 » et un Avant-propos. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, addressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001

N° de catalogue FA1-2/2001-6F
ISBN 0-662-86211-2

Chapitre

6

Le changement climatique et l'efficacité énergétique

Rapport d'étape

Les travaux de suivi dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Table des matières

Points saillants 1

Préface 5

Objet du suivi 5

Le changement climatique 7

Introduction 7

Les questions de la vérification de 1998 7
Les engagements du Canada 7
Les émissions de gaz à effet de serre continuent d'augmenter au Canada 8
L'évolution, à l'échelle internationale, depuis 1998 9
La science du changement climatique 9
La stratégie du Canada pour faire face au problème du changement climatique a évolué 10

Observations et recommandation 12

Le leadership du fédéral a augmenté, mais de nombreux domaines restent à développer 13
Viser une plus large participation 20
Les lacunes dans la modélisation des impacts des mesures visant le changement climatique doivent être comblées 21
Certains progrès ont été réalisés sur une vaste gamme de mesures, mais il reste beaucoup à faire 23
La présentation de rapports au Parlement doit encore être améliorée 24

Conclusion 27

L'efficacité énergétique 33

Introduction 33

Les questions de la vérification de 1997 33
État de l'efficacité énergétique au Canada 33
Création de l'Office de l'efficacité énergétique 34
Création du Comité consultatif national sur l'efficacité énergétique 34
Création de l'indice d'efficacité énergétique 34
Augmentation du soutien financier 35
Modification du *Règlement sur l'efficacité énergétique* 35

Observations 35

Plus grande clarté dans les attentes de rendement 35

Progrès dans le rendement atteint 36

Mesures pour établir un lien entre l'impact des programmes et les engagements du Canada concernant le changement climatique 36

Amélioration de l'information communiquée au Parlement 37

Conclusion 37

À propos du suivi 39

Annexe

A. Pays de l'Annexe I de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques 40

B. Annexe B—Description de certaines questions du Protocole de Kyoto 41

C. Pays qui avaient ratifié le Protocole de Kyoto au 9 mai 2001 42

D. Volets du Fonds d'action pour le changement climatique 43

E. Tables de concertation et groupes de travail et leur mandat respectif 44

F. Certaines sources d'information nouvelles sur le changement climatique 47

Le changement climatique et l'efficacité énergétique

Rapport d'étape

Points saillants

Changement climatique

6.1 Le Canada s'est engagé à réduire ses émissions de certains gaz à effet de serre à un niveau de six pour cent inférieur à ceux de 1990 au cours de la période allant de 2008 à 2012 (objectif de Kyoto pour le Canada). Cependant, entre 1995 et 1999, les émissions de gaz à effet de serre, au Canada, ont augmenté jusqu'à atteindre des niveaux de neuf à quinze pour cent supérieurs à ceux de 1990. Ainsi, l'écart avec les cibles définies pour le Canada par le Protocole de Kyoto s'est creusé alors que l'on dispose de moins de temps pour les atteindre.

6.2 Depuis notre vérification de 1998, le gouvernement fédéral, en établissant un processus national sur le changement climatique, a réalisé d'importants progrès pour ce qui est de repenser sa stratégie de mise en œuvre sur le changement climatique et de modifier la structure de l'administration qui se penche sur ce phénomène. On a accru le financement consacré à l'étude du problème du changement climatique et le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique a été lancé. Le but de ce plan est qu'au terme de son application, le Canada ait atteint un tiers de l'objectif fixé à Kyoto. Il est encore trop tôt pour dire si les modifications apportées à la Stratégie de mise en œuvre sur le changement climatique permettront de renverser la tendance en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre au Canada.

6.3 Dans le cadre du Plan d'action 2000, une nouvelle stratégie fédérale d'écologisation appelée « Prêcher par l'exemple » a été annoncée. Onze ministères et organismes se sont vu imposer des objectifs pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais toutes les autres entités fédérales seront invitées à participer volontairement à l'effort. Afin de faire preuve de leadership en matière d'environnement devant le reste du Canada, le gouvernement fédéral devra s'assurer que toutes les entités fédérales collaborent de façon satisfaisante.

6.4 Il demeure difficile, sur la base des récentes stratégies de développement durable et autres documents déposés au Parlement, de se faire une bonne idée de la réponse du gouvernement fédéral au changement climatique. Nous continuons de penser que la capacité du Parlement d'assurer une surveillance efficace est entravée par l'absence persistante de rapports de données sommaires pour le Parlement, qu'ils portent sur la position du gouvernement fédéral ou celle du Canada sur le changement climatique.

6.5 Malgré les progrès réalisés jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral a encore beaucoup à faire pour inciter ses partenaires à prendre des mesures afin de réagir au changement climatique. Étant donné les avantages importants de ces mesures pour la santé, l'économie, l'environnement et la société, nous croyons que le Canada ne peut se permettre que les efforts faits jusqu'ici restent sans fruit.

Contexte et autres observations

6.6 La communauté scientifique internationale soutient que les émissions de gaz à effet de serre devront être réduites de plus de la moitié d'ici la fin de ce siècle pour éviter certaines perturbations dangereuses du système climatique. Au Canada, notons, entres autres, des effets néfastes touchant le Nord, le secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire, les forêts et les pêches, ainsi qu'une multiplication des inondations, des sécheresses, des incendies de forêt et des tempêtes violentes.

6.7 En décembre 1997, le Canada et 160 autres pays ont adopté le Protocole de Kyoto qui fixait entre autres l'objectif de Kyoto pour le Canada. En avril 1998, le Canada a signé le Protocole. Comme la plupart des pays industrialisés, il ne l'a toutefois pas encore ratifié. En ce qui concerne certains mécanismes ou instruments fondamentaux, ainsi que d'autres éléments du Protocole, les décisions demeurent en suspens, et elles font actuellement l'objet de négociations internationales. Dans l'intervalle entre la signature et la ratification, il est interdit aux pays, en vertu du droit international, de faire quoi que ce soit qui soit contraire à l'esprit du Protocole. Une fois celui-ci en vigueur, les pays l'ayant ratifié auront l'obligation légale de respecter leurs engagements relativement aux gaz à effet de serre.

Environnement Canada et Ressources naturelles Canada ont répondu à notre recommandation et ont convenu d'examiner annuellement la participation des entités du fédéral au volet Défi du Leadership de la stratégie d'écologisation fédérale, Prêcher par l'exemple. Dans leurs commentaires conjoints à nos travaux de suivi sur le changement climatique, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada soulignent certaines des plus récentes réalisations du gouvernement et reconnaissent qu'un certain nombre de questions importantes sont toujours en suspens.

Efficacité énergétique

6.8 Ressources naturelles Canada (RNCan) a donné suite de façon satisfaisante à nos recommandations de 1997 concernant les initiatives d'efficacité énergétique. Depuis, RNCan a fait preuve de plus de transparence au chapitre des attentes en matière de rendement pour ses initiatives. RNCan a également réalisé d'importants progrès pour ce qui est de la mesure et de l'évaluation de ce rendement et le Ministère a considérablement intensifié ses efforts pour établir de quelle façon les changements apportés à l'utilisation de

l'énergie se répercutent sur les émissions de gaz à effet de serre. Il a aussi fourni, dans ses rapports au Parlement sur ces initiatives, une information de meilleure qualité sur le rendement.

Contexte et autres observations

6.9 La production et la consommation de combustibles fossiles comme le pétrole, le gaz naturel et le charbon (les principales sources d'énergie au Canada) sont responsables de la plus grande partie des émissions de gaz à effet de serre. De façon générale, une utilisation plus efficace de l'énergie contribuera à réduire ces émissions.

6.10 Dans notre vérification de 1997 sur l'efficacité énergétique, nous avons conclu que l'information sur le rendement portant sur les attentes et les réalisations ne permettait pas de juger du succès des initiatives d'efficacité énergétique du point de vue de leur contribution aux engagements du Canada en matière de changement climatique. Nous avons également relevé des cas où le Ministère aurait pu accroître la transparence de ses initiatives d'efficacité énergétique et renforcer sa reddition de comptes en communiquant mieux au Parlement ses attentes et ses réalisations.

Préface

6.11 Le changement climatique désigne un changement du climat ou des conditions météorologiques moyennes que connaît une région donnée et qui persiste pendant un certain temps. La communauté scientifique internationale est de plus en plus préoccupée par le fait que les activités humaines ont accru la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère et que l'on peut probablement établir un lien entre cette augmentation et le changement climatique. Les scientifiques soutiennent que les émissions de gaz à effet de serre devront être réduites de plus de la moitié, d'ici la fin de ce siècle, pour empêcher certaines perturbations anthropiques dangereuses du système climatique.

6.12 La vitesse et l'ampleur des changements à long terme ont de nombreuses répercussions sur l'écosystème. Rester les bras croisés pourrait entraîner des coûts et des impacts importants, comme des effets néfastes touchant le Nord du Canada, le secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire, les forêts et les pêches, et la multiplication des inondations, des sécheresses, des incendies de forêt et des tempêtes violentes; il faut donc absolument se pencher sur le problème du changement climatique. Comme cette question touche le monde entier, sa résolution requiert une participation internationale, d'autant que l'on ressent déjà certains de ses effets.

6.13 Le gouvernement fédéral est d'avis que le changement climatique est l'un des problèmes environnementaux et économiques les plus graves que le Canada et les autres nations aient eu à aborder. Le changement climatique a également des conséquences sérieuses sur le développement durable. La réponse du Canada nécessite la coopération de tous les paliers de gouvernement, puisque les questions environnementales sont sous la responsabilité de différentes compétences.

6.14 L'un des piliers de la réponse du Canada au changement climatique est l'accroissement de l'efficacité énergétique. L'utilisation d'une quantité moindre d'énergie peut amener des bénéfices secondaires, ou cobénéfices, tels que la réduction des polluants qui sont à la source du smog et des pluies acides.

Objet du suivi

6.15 Notre suivi souligne le travail qu'Environnement Canada et Ressources naturelles Canada ont entrepris relativement aux observations et recommandations faites dans le cadre des deux vérifications suivantes :

- Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada, *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 1998, chapitre 3 ;
- Ressources naturelles Canada – L'efficacité énergétique, *Rapport du vérificateur général* de 1997, chapitre 10.

6.16 Nous présentons un rapport conjoint du suivi de ces deux vérifications, car la production et la consommation de combustibles fossiles, comme le pétrole, le gaz naturel et le charbon (les principales sources d'énergie au Canada), sont responsables de la plus grande partie des émissions de gaz à effet de serre. De façon générale, une utilisation plus efficace de l'énergie contribuera à réduire ces émissions.

6.17 Afin d'obtenir plus de détails sur les objectifs et l'étendue de nos travaux, consultez la section À propos du suivi, à la fin de ce chapitre.

Le changement climatique

Introduction

Les questions de la vérification de 1998

6.18 Notre vérification de 1998 sur les changements climatiques examinait l'administration du gouvernement fédéral en ce qui avait trait à la concrétisation de l'engagement politique pris par le Canada sur le changement climatique. Il nous a semblé que l'incapacité du Canada de respecter ses engagements dans ce domaine découlait surtout d'une mauvaise planification et d'une gestion inefficace. Nous avancions qu'il était temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada.

6.19 Dans sa réponse à notre chapitre de 1998, Ressources naturelles Canada (RNCan) s'est engagé à se charger de l'élaboration et de la coordination de la stratégie nationale d'intervention du Canada. Environnement Canada a pris la responsabilité de diriger la mise au point du programme international du Canada sur le changement climatique. La réaction montrait également que le gouvernement fédéral prenait les moyens pour établir un nouveau processus national sur le changement climatique qui permettrait, entre autres choses, d'orienter l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme national de sensibilisation et d'éducation du public au changement climatique.

Les engagements du Canada

6.20 En 1992, le Canada a signé et ratifié la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCCC). L'objectif ultime de la CCCC est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Aux termes de la Convention, la cible intermédiaire, pour les parties à l'annexe I, c'est-à-dire essentiellement les pays développés et ceux d'Europe de l'Est (voir notre annexe A), était de viser la réduction, avant l'an 2000, de leurs niveaux d'émission de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990. La CCCC exige aussi du Canada qu'il crée des programmes qui favorisent une meilleure compréhension de la climatologie et des impacts du climat et qui facilitent l'élaboration de stratégies d'adaptation au changement climatique. Les parties à la Convention ont accepté de tenir une série de réunions de suivi, appelées conférences des parties, pour évaluer les progrès accomplis en vue d'atteindre les objectifs fixés dans la Convention. La CCCC est entrée en vigueur en 1994 et tous les pays l'ayant ratifiée sont soumis à des obligations légalement exécutoires en vertu de ses dispositions.

6.21 En décembre 1997, lors de la Troisième conférence des parties, le Canada et 160 autres pays ont adopté le Protocole de Kyoto, qui imposera à la plupart des parties à l'annexe I, lorsqu'il sera en vigueur, des obligations

légalement exécutoires relativement aux réductions des émissions de gaz à effet de serre. Ces obligations comprennent l'engagement pris par le Canada de réduire ses émissions de certains gaz à effet de serre à un niveau de six pour cent inférieur à ceux de 1990 au cours de la période d'engagement allant de 2008 à 2012 (objectif de Kyoto pour le Canada). Le Protocole prévoit des mécanismes ou instruments pour aider les parties à respecter leurs engagements. Le Canada a signé le Protocole en avril 1998, entendant ainsi montrer sa volonté de poursuivre sur sa lancée, tant à l'échelle nationale qu'internationale, vers l'atteinte de son objectif de réduction. Dans l'intervalle entre la signature et la ratification, il est interdit aux pays, en vertu du droit international, de faire quoi que ce soit qui soit contraire à l'esprit du Protocole.

6.22 En octobre 1999, le gouvernement réaffirmait, dans le discours fédéral du Trône, que le Canada travaillerait avec les autres ordres de gouvernement et avec les citoyens pour respecter l'engagement qu'a pris le pays, en vertu du Protocole de Kyoto, de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Dans le discours du Trône de 2001, il était annoncé que le gouvernement veillerait à ce que le Canada fasse sa part pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et qu'avec ses partenaires provinciaux et territoriaux, il mettrait en œuvre le premier plan d'action national sur le changement climatique (voir le paragraphe 6.39). De plus, le gouvernement fédéral a indiqué à plusieurs reprises que le Canada a l'intention d'effectuer la plus grande partie de ses réductions d'émissions sur son territoire national, en raison des retombées économiques favorables et des bénéfices en termes de compétitivité et de pureté de l'air qui en découleraient.

Les émissions de gaz à effet de serre continuent d'augmenter au Canada

6.23 Dans notre vérification de 1998, nous avons noté qu'au Canada, les émissions totales de gaz à effet de serre, en 1995 (dernière année pour laquelle des données étaient disponibles), étaient d'environ neuf pour cent supérieures à ce qu'elles étaient en 1990. Nous indiquions aussi qu'en 1997, RNCan estimait que les émissions de gaz à effet de serre pourraient augmenter, d'ici l'an 2000, d'environ onze pour cent par rapport aux niveaux de 1990.

6.24 Les représentants fédéraux nous ont informés que les émissions totales de tous les gaz à effet de serre, en 1999 (dernière année pour laquelle des données sont actuellement disponibles), se situaient à 15 p. 100 au-dessus des niveaux de 1990.

6.25 La quantité de gaz à effet de serre émise n'évolue pas de la même façon dans tous les secteurs de l'économie canadienne. Par exemple, Environnement Canada signalait qu'en 1998, les émissions provenant des secteurs des procédés industriels et des industries manufacturières, ainsi que de la construction, étaient légèrement sous les niveaux de 1990, tandis que celles associées aux secteurs de l'électricité (dont l'industrie énergétique) et du transport se trouvaient à un niveau considérablement supérieur aux valeurs de 1990, les dépassant respectivement de 28 et 20 p. 100.

L'évolution, à l'échelle internationale, depuis 1998

6.26 Depuis notre vérification de 1998, trois conférences des parties de la CCCC ont eu lieu. En novembre 2000 s'est tenue la première partie de la Sixième conférence des parties (CdP 6) à La Haye, aux Pays-Bas. Certains éléments fondamentaux du Protocole, comme le système d'échange international de droits d'émissions, le mécanisme de développement propre, conçu pour aider les pays en développement à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, les règles permettant de comptabiliser les réductions des émissions attribuables aux puits de carbone, le régime d'observation de l'entente et l'aide aux pays en développement demeuraient toujours en suspens à l'époque. (Une description de certaines questions relatives au Protocole de Kyoto est fournie à l'annexe B). La CdP 6 s'est poursuivie à Bonn, en Allemagne, en juillet 2001. Les parties se sont alors entendues sur des politiques générales quant aux règles de mise en oeuvre du Protocole. Elles en sont également venues à certaines décisions précises sur le plan politique. Cependant, plusieurs autres décisions nécessiteront des travaux plus poussés avant de se traduire en textes légaux. Ceux-ci devraient être terminés à temps pour être adoptés à la CdP 7, en même temps que les décisions prises à Bonn. La CdP 7 doit avoir lieu à Marrakech, au Maroc, du 29 octobre au 9 novembre 2001.

6.27 En date du 9 mai 2001, 84 pays avaient signé le Protocole de Kyoto et 34 pays, pour la plupart des petits États insulaires et des pays en développement, en plus d'une partie à l'annexe I, la Roumanie, l'avaient ratifié (voir notre annexe C). Le Canada et les autres parties de la CCCC négocient toujours les règles du Protocole avant sa ratification par les autres parties à l'annexe I. Ces règles définiront de quelle façon les gouvernements et l'industrie collaboreront pour atteindre les objectifs fixés à Kyoto.

La science du changement climatique

6.28 Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) est un organe des Nations Unies qui a été créé en 1988 afin de produire des évaluations scientifiques, à l'échelle internationale, faisant autorité quant à l'état des connaissances sur le changement climatique. En janvier 2001, le GIEC a publié sa contribution scientifique destinée au troisième rapport d'évaluation. Le GIEC affirme maintenant qu'à la lumière de récentes observations, et en tenant compte des facteurs d'incertitude qui subsistent, le réchauffement que l'on a noté au cours des 50 dernières années est probablement causé en majeure partie par une augmentation des concentrations de gaz à effet de serre, ceux-ci provenant principalement de l'utilisation de combustibles fossiles.

6.29 L'opinion actuelle du gouvernement fédéral est que les données scientifiques sur le changement climatique sont de plus en plus convaincantes et les impacts des humains sont de plus en plus évidents. Le gouvernement fédéral est d'avis que la compréhension scientifique du changement climatique est solide et ne laisse aucun doute sur le fait qu'il faille agir maintenant pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Le gouvernement reconnaît qu'il faut mieux quantifier les répercussions du phénomène sur les différents secteurs et régions du Canada, se doter d'une base pour fonder les décisions touchant les mesures d'adaptation et déterminer quelles sont les zones où les émissions doivent être réduites davantage.

La stratégie du Canada pour faire face au problème du changement climatique a évolué

6.30 Au moment de notre vérification de 1998, le gouvernement fédéral avait commencé à admettre que, pour s'attaquer efficacement au problème du changement climatique, il lui fallait améliorer ses relations avec les autres instances publiques du Canada et avec les parties intéressées. Par conséquent, le gouvernement du Canada s'est fixé comme objectif principal de mettre sur pied un processus d'engagement des intervenants, de sorte que tous ceux qui sont concernés lui donnent l'assurance de leur participation à la lutte contre le changement climatique.

6.31 En décembre 1997, le lendemain de l'adoption du Protocole de Kyoto par le Canada, les premiers ministres ont donné pour instruction à leurs ministres de l'Énergie et de l'Environnement d'établir un processus national sur le changement climatique. L'objet de ce processus était d'examiner les impacts, les coûts et les avantages de la mise en œuvre du Protocole et les diverses options dont pouvait se prévaloir le Canada.

6.32 La première étape de l'établissement de ce processus national a été, pour le gouvernement fédéral, de mettre sur pied le Secrétariat fédéral du changement climatique, en février 1998, quoiqu'il n'ait été complètement fonctionnel que quelques mois plus tard. Le Budget fédéral, en 1998, annonçait la création du Fonds d'action pour le changement climatique (FACC) afin d'appuyer des projets et des études qui aideraient le Canada à tenir les engagements pris dans le cadre du Protocole de Kyoto. Le Secrétariat fédéral devenait responsable, d'une part, de la coordination des efforts déployés par le gouvernement fédéral et, d'autre part, de l'administration du FACC, dont les quatre volets sont décrits à l'annexe D.

6.33 La mise sur pied d'un Secrétariat national du changement climatique a été approuvée, en avril 1998, lors de la réunion conjointe des ministres de l'Énergie et de l'Environnement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Ce Secrétariat administre et appuie le processus d'engagement national et l'élaboration de la stratégie de mise en œuvre du Canada, qui constituent une partie de la réponse du pays au changement climatique. Le Secrétariat est composé de représentants des gouvernements fédéral et provinciaux, qui œuvrent depuis leurs lieux de travail respectifs sous forme de bureau virtuel.

6.34 Le cœur du processus national sur le changement climatique a été la création de 16 tables de concertation et groupes de travail, faisant appel à 450 participants représentant tous les paliers gouvernementaux (fédéral, provincial, territorial, municipal), les différents secteurs industriels, le monde des affaires, le corps universitaire et des groupes environnementaux. De 1998

à 2000, chaque table et groupe de travail a défini, analysé et évalué l'application de diverses solutions au problème particulier qui lui avait été soumis. L'annexe E donne la liste de ces tables de concertation et groupes de travail, ainsi que leurs mandats respectifs.

6.35 **Un nouveau plan d'action fédéral.** Le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique a été publié le 6 octobre 2000. Il reflète la contribution du gouvernement du Canada au premier Plan national d'activités sur le changement climatique (voir le paragraphe 6.39) et son intention de travailler avec ses partenaires provinciaux et territoriaux et avec les autres intervenants pour affiner les mesures, mettre sur pied des partenariats et obtenir leur contribution. Le Plan d'action 2000 vise les secteurs clés qui, au terme de son application, permettront au Canada d'avoir atteint le tiers de son objectif de Kyoto. Le gouvernement fédéral a affirmé que la collaboration des gouvernements provinciaux et territoriaux à la Stratégie nationale de mise en œuvre aidera le Canada à s'approcher encore plus près de son objectif. Le Plan d'action 2000 indique que les actions des plans futurs viseront le reste de l'objectif de Kyoto pour le Canada.

6.36 **Entente sur la Stratégie nationale de mise en œuvre.** Les solutions qui sont ressorties des tables de concertation et des groupes de travail ont servi de base à l'élaboration d'une stratégie nationale de mise en œuvre et d'un premier plan national d'activités pour appliquer cette stratégie, ce qui constitue une partie de la réponse nationale au changement climatique. Le 17 octobre 2000, les ministres de l'Énergie et de l'Environnement du gouvernement fédéral et ceux de tous les territoires et provinces, sauf l'Ontario, se sont entendus sur la Stratégie nationale de mise en œuvre du Canada sur le changement climatique.

6.37 La Stratégie nationale de mise en œuvre définit différentes phases en vue de la prise progressive de mesures. La Phase Un doit prendre fin seulement quand le Canada ratifiera une entente internationale portant sur des engagements relatifs aux changements climatiques. Cette phase consiste à appuyer les mesures qui sont les plus rentables et qui entraînent d'importants avantages du point de vue de la santé, de l'économie, de l'environnement et de la société. Ces mesures doivent aussi jeter les bases et donner l'élan pour les actions futures.

6.38 La Stratégie précise que les phases à venir dépendent des choix que fera le Canada pour réagir au changement climatique, ainsi que de la nature des engagements internationaux. Elle souligne aussi que la décision de passer à la Phase Deux est liée à une plus grande certitude, à l'échelle internationale, quant à la ratification du Protocole de Kyoto, aux mesures prises par les principaux partenaires commerciaux du Canada et à une plus grande précision au pays en ce qui concerne les méthodes d'action et les mesures requises pour la concrétisation d'une entente. Si le Canada ratifie le Protocole de Kyoto, la Phase Deux devrait couvrir la période allant de la ratification jusqu'au début de la période d'engagement initiale, c'est-à-dire 2008. La Phase Trois s'étendrait sur toute la période d'engagement du Canada

(de 2008 à 2012), pendant laquelle les émissions devraient être réduites davantage et les mesures adaptées à l'évolution de la conjoncture à l'échelle nationale et internationale. Si l'on veut que l'objectif ultime de la CCCC soit atteint, des phases supplémentaires seront nécessaires pour encadrer les périodes d'engagement ultérieures.

6.39 **Le premier Plan national d'activités sur le changement climatique est mis en action.** Le 17 octobre 2000, les ministres de l'Énergie et de l'Environnement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, sauf celui de l'Ontario, se sont aussi entendus sur le premier Plan national d'activités sur le changement climatique. Ce Plan national d'activités comprend cinq thèmes : Accroître la sensibilisation et la compréhension, Promouvoir le développement et l'innovation technologiques, Les gouvernements donnent l'exemple, Investir dans la connaissance et bâtir la fondation, et Encourager les mesures. Chaque thème regroupe une série d'objectifs et de mesures qui doivent être approuvés, qui sont en cours d'examen ou qui sont déjà en place. Les mesures de toutes les autorités publiques, sauf l'Ontario et le Québec, font partie du Plan. Quand le Plan national d'activités a été présenté, certains gouvernements (ceux de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec) y ont annexé des détails sur leurs propres mesures.

6.40 Le Plan national d'activités sera adapté chaque année et les prévisions seront faites sur une base triennale. Quand une année du Plan sera achevée, une autre y sera ajoutée. Les ministres de l'Énergie et de l'Environnement doivent approuver un deuxième plan en 2002.

Observations et recommandation

6.41 Depuis notre vérification de 1998, la courbe des émissions totales de gaz à effet de serre du Canada ne s'est pas infléchie vers le bas. Dans les trois dernières années, l'écart avec les cibles définies pour le Canada par le Protocole de Kyoto s'est creusé, alors que l'on dispose de moins de temps pour les atteindre, ce qui rend la situation encore plus difficile. Le Plan national d'activités indique que, si les gouvernements du Canada n'adoptent pas des initiatives nouvelles (après 1999) en matière de politiques et de programmes, le Canada devra réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 25 p. 100 pour respecter en 2010 l'objectif de Kyoto. Étant donné le décalage dans la collecte de l'information nécessaire sur les émissions de gaz à effet de serre du Canada, il est encore trop tôt pour savoir si les récents changements de la Stratégie de mise en œuvre sur le changement climatique influeront sur la direction de ces émissions. Cependant, le gouvernement du Canada prévoit qu'une fois le Plan d'action 2000 pleinement exécuté, le Canada devra encore réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 18 p. 100 pour atteindre l'objectif de Kyoto.

Le leadership du fédéral a augmenté, mais de nombreux domaines restent à développer

6.42 La structure de gestion a changé, mais les rôles et responsabilités n'ont pas été définis. Nous avons constaté que le Canada a modifié sa structure de gestion pour faire face au changement climatique. Les premiers ministres ont chargé les ministres de l'Énergie et de l'Environnement de définir un nouveau processus national sur le changement climatique. Il a fallu, entre autres, créer un Secrétariat national du changement climatique pour coordonner le processus. Parmi les résultats du processus national sur le changement climatique figurent la Stratégie nationale de mise en œuvre et le Plan national d'activités, accepté par 13 des 14 ordres de gouvernement, l'Ontario faisant exception.

6.43 Un Secrétariat fédéral du changement climatique a été créé au sein du gouvernement fédéral. Le responsable du Secrétariat rend compte aux sous-ministres d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada (RNCan), puisque les ministres de ces deux ministères continuent de gérer l'intervention du fédéral face au changement climatique. Contrairement à la situation de 1998, tant Environnement Canada que RNCan fournissent maintenant de l'information sur la nature de leurs rôles de responsables conjoints dans les documents ministériels présentés au Parlement. Par exemple, dans leurs rapports sur les plans et les priorités de 2000-2001 et dans leurs rapports sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2000, les ministères indiquent qu'ils assurent la cogestion des initiatives fédérales dans le cadre du Fonds d'action pour le changement climatique (FACC), un programme important dans la lutte contre le changement climatique. Ils jouent aussi un rôle clé dans l'élaboration de la stratégie canadienne visant le changement climatique.

6.44 Dans notre chapitre de 1998, nous avions fait remarquer que les rôles et responsabilités des autres intervenants fédéraux n'avaient pas été précisés. Nous avions décrit le Comité principal interministériel de sous-ministres adjoints sur le changement climatique et constaté qu'il n'avait aucun mandat écrit. Trois nouveaux membres se sont ajoutés à ce comité depuis notre vérification de 1998. Le Comité directeur de sous-ministres fédéraux sur le changement climatique a aussi été créé en 1998. Des responsables gouvernementaux nous ont fourni copie des mandats des deux comités. Ceux-ci ne concernaient que les rôles et responsabilités des intervenants fédéraux dans le contexte du FACC et ne couvraient pas les autres activités fédérales en matière de changement climatique. Les mandats n'indiquaient pas les ministères et organismes composant les comités, mais les responsables en question nous ont fourni une liste des membres (voir la pièce 6.1). Les rôles et responsabilités des ministères et organismes fédéraux pour le FACC sont énoncés dans une série de protocoles d'entente entre le Secrétariat fédéral du changement climatique et divers ministères et organismes

6.45 Dans leurs rapports sur les plans et les priorités pour 2001-2002, tant RNCan qu'Environnement Canada font référence à leur rôle dans la gestion et l'exécution du Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le

changement climatique, en coopération avec d'autres entités. Nous avons aussi revu les rapports sur les plans et les priorités pour 2001-2002 des neuf autres organismes participant au Comité directeur de sous-ministres sur le changement climatique pour y chercher de l'information sur leurs rôles et responsabilités en ce qui concerne le Plan d'action 2000. Cet examen n'a pas

Pièce 6.1 **Membres des comités fédéraux sur le changement climatique**

Organisation	Comité principal interministériel de sous-ministres adjoints sur le changement climatique	Comité directeur de sous-ministres sur le changement climatique	Comité de gestion interministériel de sous-ministres adjoints[1]
Organisations dirigeantes			
Environnement Canada	✓	✓	✓
Ressources naturelles Canada	✓	✓	✓
Autres			
Affaires indiennes et du Nord Canada			✓
Agence canadienne de développement international	✓	✓	
Agriculture et Agroalimentaire Canada	✓	✓	✓
Bureau du Conseil privé	✓	✓	✓
Industrie Canada	✓	✓	✓
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	✓	✓	✓
Ministère des Finances	✓	✓	✓
Ministère de la Défense nationale		✓	
Ministère de la Justice	✓[2]		
Pêches et Océans	✓[2]		
Santé Canada	✓[2]	✓	
Secrétariat du Conseil du Trésor	✓	✓	
Secrétariat fédéral du changement climatique	✓	3	✓
Transports Canada	✓	✓	✓
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada		✓	

Notes :

1 Ce comité est chargé de la gestion globale du Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique. Au besoin, le Comité peut être élargi pour inclure d'autres ministères afin de répondre à leurs besoins particuliers.

2 S'est joint au Comité après notre vérification de 1998.

3 Participe aux réunions du Comité à titre d'organisation coordonnatrice dans la mise en œuvre nationale sur le changement climatique.

changement climatique, en coopération avec d'autres entités. Nous avons aussi revu les rapports sur les plans et les priorités pour 2001-2002 des neuf autres organismes participant au Comité directeur de sous-ministres sur le changement climatique pour y chercher de l'information sur leurs rôles et responsabilités en ce qui concerne le Plan d'action 2000. Cet examen n'a pas

Pièce 6.1 Membres des comités fédéraux sur le changement climatique

Organisation	Comité principal fonctionnel de sous-ministres adjoints sur le changement climatique	Comité directeur de sous-ministres sur le changement climatique	Comité de gestion fonctionnel de sous-ministres adjoints[1]
Organisations dirigeantes			
Environnement Canada	✓	✓	✓
Ressources naturelles Canada	✓	✓	✓
Autres			
Affaires indiennes et du Nord Canada			✓
Agence canadienne de développement international	✓	✓	
Agriculture et Agroalimentaire Canada	✓	✓	✓
Bureau du Conseil privé	✓	✓	✓
Industrie Canada	✓	✓	✓
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	✓	✓	✓
Ministère des Finances	✓	✓	✓
Ministère de la Défense nationale		✓	
Ministère de la Justice	✓[2]		
Pêches et Océans	✓[2]		
Santé Canada	✓[2]	✓	
Secrétariat du Conseil du Trésor	✓	✓	
Secrétariat fédéral du changement climatique	✓	3	✓
Transports Canada	✓	✓	✓
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada		✓	

Notes :

1 Ce comité est chargé de la gestion globale du Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique. Au besoin, le Comité peut être élargi pour inclure d'autres ministères afin de répondre à leurs besoins particuliers.

2 S'est joint au Comité après notre vérification de 1998.

3 Participe aux réunions du Comité à titre d'organisation coordonnatrice dans la mise en œuvre nationale sur le changement climatique.

inclus le Bureau du Conseil privé ni le Secrétariat du Conseil du Trésor (qui ne font pas partie des organismes exécutants), pas plus que le Secrétariat fédéral du changement climatique (qui ne relève pas directement du Parlement). Exception faite de Transports Canada, nous n'avons trouvé aucune indication claire des rôles et responsabilités de ces organismes dans l'exécution du Plan d'action 2000.

6.46 Avec l'élaboration du Plan d'action 2000, la structure de gestion de la réponse du fédéral au changement climatique continue d'évoluer. C'est d'abord aux ministres de l'Environnement et des Ressources naturelles qu'incombent la responsabilité et la reddition de comptes en ce qui concerne l'exécution du Plan d'action en collaboration avec cinq ministères d'exécution (Agriculture et Agroalimentaire, Affaires étrangères et Commerce international, Affaires indiennes et du Nord, Industrie, Transports). Le Secrétariat fédéral du changement climatique, qui a un rôle de supervision dans la gestion du Plan d'action, prévoit conclure un certain nombre de protocoles d'entente avec des ministères fédéraux. Ces protocoles devraient inclure une description des rôles, des responsabilités et de l'obligation de rendre compte pour les programmes et activités financés par le Plan d'action.

6.47 La gestion d'ensemble du Plan d'action 2000 incombera au Comité de gestion interministériel de sous-ministres adjoints (CGI). Le CGI devrait faire régulièrement rapport sur les progrès et la performance du Plan d'action. Le Comité des opérations des directeurs-généraux fera rapport au CGI; il sera composé de membres venant du Plan d'action et du FACC, pour faire le lien entre les deux initiatives (voir la pièce 6.1).

6.48 À notre avis, bien que des changements aient été apportés à la structure de gestion, on ne peut pas encore déterminer son efficacité pour atteindre les résultats souhaités en matière de réduction des émissions canadiennes de gaz à effet de serre. Les acteurs fédéraux participent certes de plus en plus à la question du changement climatique, mais leurs rôles et responsabilités ne sont pas encore clairement énoncés par écrit.

6.49 **Une entente-cadre fédérale-provinciale-territoriale n'a pas encore été finalisée.** En 1998, nous avions indiqué qu'un cadre de coordination fédéral-provincial-territorial et un mécanisme national de coordination connexe étaient en place. Cependant, nous avions noté qu'il n'y avait pas d'ententes ni d'accords clairs et transparents qui lient le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires et qui définissent avec précision les responsabilités et les rôles confiés à chacun pour l'atteinte de l'objectif du Canada en matière de changement climatique.

6.50 Le mécanisme de coordination nationale n'a pas évolué de façon marquée depuis notre vérification. Cependant, lors de la réunion conjointe des ministres de l'Énergie et de l'Environnement en mars 2000, les ministres ont chargé des fonctionnaires de rédiger une entente de haut niveau qui établirait de façon officielle la nature du partenariat fédéral-provincial-territorial face au changement climatique. Une version préliminaire d'entente-cadre fédérale-provinciale-territoriale sur le changement

climatique a été discutée à la réunion conjointe des ministres d'octobre 2000. Tous les ministres, sauf ceux de l'Ontario, ont convenu de soumettre l'ébauche d'entente-cadre sur le changement climatique à l'approbation de leurs gouvernements respectifs, afin qu'elle puisse être ratifiée à la réunion conjointe suivante.

6.51 Au moment de la rédaction du présent rapport, cette entente n'avait pas été finalisée. Il n'y avait donc pas d'entente écrite entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces et territoires quant à leurs rôles et responsabilités précis pour honorer les engagements du Canada en matière de changement climatique.

6.52 **L'appui financier a considérablement augmenté**. Au fil des ans, plusieurs ministères fédéraux ont mis en place divers programmes qui ont contribué à la réponse du Canada au changement climatique. Ces programmes visaient l'information, l'éducation du public, les dépenses directes, les dispositions fiscales ainsi que la recherche-développement. Depuis notre vérification de 1998, le gouvernement fédéral a adopté ou annoncé plusieurs nouvelles mesures domestiques afin de lutter contre le changement climatique et d'autres problèmes atmosphériques, et de promouvoir l'efficacité énergétique au Canada. Ces nouvelles mesures comportent des dépenses supplémentaires d'environ 1 milliard de dollars (voir la pièce 6.2).

6.53 Une de ces mesures était la prolongation du Fonds d'action pour le changement climatique (FACC). Elle visait à créer une base de politiques et à lancer des mesures hâtives pour les initiatives liées au changement climatique. Le budget fédéral de 1998 accordait au Fonds un montant de 50 millions de dollars par année pendant trois ans, à compter d'avril 1998. Le FACC a été prolongé de trois autres années, à raison de 50 millions de dollars par an, comme l'annonçait le budget de 2000, soit un total de 300 millions de dollars sur six ans. Dans la mesure du possible, le Fonds assure un financement de contrepartie et le partage des coûts avec les provinces, les municipalités et le secteur privé. Par le biais du FACC, le gouvernement a, entre autres, entrepris des initiatives visant à sensibiliser la population canadienne au changement climatique et aux mesures qu'elle peut prendre pour réduire les émissions. Pour le compte du Secrétariat fédéral du changement climatique, RNCan effectue une évaluation de mi-mandat des quatre éléments du FACC (voir l'annexe D). RNCan compte avoir terminé cette évaluation en août 2001.

6.54 Le Budget 2000 comportait aussi trois fonds et une fondation : le Fonds d'habilitation municipal vert, le Fonds d'investissement municipal vert, le Fonds d'appui technologique au développement durable et la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère (voir la pièce 6.2). Le gouvernement fédéral a affecté à ces fonds et fondation une somme de 285 millions de dollars pour faire face aux défis du changement climatique ainsi qu'à d'autres problèmes tels que la qualité de l'air et de l'eau. Il précisait que ces fonds n'auraient aucun lien de dépendance avec le gouvernement

fédéral. Nous voyons là une entente de délégation, dans laquelle la gestion d'un programme passe à un organisme extérieur au gouvernement.

Pièce 6.2 Nouvelles initiatives fédérales intérieures majeures en matière de dépenses sur le changement climatique et l'efficacité énergétique

Budget fédéral de février 2000	
150 millions de dollars (50 millions de dollars par année pendant trois ans, à compter d'avril 2001)	Afin de prolonger le Fonds d'action pour le changement climatique (FACC); annoncé initialement dans le budget de février 1998 avec un niveau de financement de 150 millions de dollars (50 millions de dollars par année pour les trois ans commençant en avril 1998).
60 millions de dollars (20 millions de dollars par année pendant trois ans, à compter d'avril 2001)	Afin de prolonger le financement de quatre programmes sur l'efficacité énergétique et l'énergie renouvelable : le Programme d'encouragement pour les bâtiments commerciaux, Innovateurs énergétiques Plus, le Programme ÉnerGuide pour les maisons et le Programme d'encouragement aux systèmes d'énergies renouvelables, tous annoncés initialement dans le budget de février 1997 avec un niveau de financement de 60 millions de dollars (20 millions de dollars par année pour trois ans, commençant en avril 1998).
25 millions de dollars (pendant cinq ans)	Afin d'établir le Fonds d'habilitation municipal vert, un fonds de dotation de cinq ans pour financer les études de faisabilité, ou en partager les frais, dans le cadre de projets visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à améliorer la qualité de l'air et de l'eau, ainsi qu'à encourager l'utilisation durable des ressources renouvelables et non renouvelables. Ce fonds doit être administré par la Fédération canadienne des municipalités. Il fonctionnera sans lien de dépendance avec le gouvernement fédéral.
100 millions de dollars	Afin d'établir le Fonds d'investissement municipal vert, un fonds de dotation perpétuel servant à offrir des prêts, des garanties d'emprunt et des subventions pour permettre aux bénéficiaires de prendre des mesures d'efficacité énergétique directes, telles que la réhabilitation des immeubles et des systèmes de transport en commun, ce qui réduira les émissions de gaz à effet de serre. Ce fonds doit être administré par la Fédération canadienne des municipalités. Il fonctionnera sans lien de dépendance avec le gouvernement fédéral.
100 millions de dollars	Afin de créer le Fonds d'appui technologique au développement durable, un fonds qui doit se concentrer sur les technologies environnementales, en particulier celles qui touchent les changements climatiques et la qualité de l'air. Ce fonds doit être administré par une organisation sans but lucratif distincte (la Fondation canadienne pour la technologie du développement durable), qui fonctionnera sans lien de dépendance avec le gouvernement fédéral.
60 millions de dollars	Afin de créer la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère en vue d'effectuer des recherches sur le changement climatique, les événements météorologiques extrêmes et la qualité de l'air. Ce fonds doit être administré par une organisation sans but lucratif distincte (la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère), qui fonctionnera sans lien de dépendance avec le gouvernement fédéral.
15 millions de dollars	Afin de financer l'augmentation des achats fédéraux d'« Énergie écologique» (énergie produite de façon durable à partir de sources d'énergies renouvelables).
Énoncé économique d'octobre 2000	
500 millions de dollars (pendant cinq ans)	Contribution du gouvernement du Canada au premier Plan national d'activités sur le changement climatique dans le cadre de la Stratégie nationale de mise en œuvre sur le changement climatique en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre par des mesures particulières.
1,01 milliard de dollars	TOTAL

* Exclut le financement actuel des ministères fédéraux et les dépenses fiscales.

fédéral. Nous voyons là une entente de délégation, dans laquelle la gestion d'un programme passe à un organisme extérieur au gouvernement.

Pièce 6.2 **Nouvelles initiatives fédérales intérieures majeures en matière de dépenses sur le changement climatique et l'efficacité énergétique**

Financement*	Description
Budget fédéral de février 2000	
150 millions de dollars (50 millions de dollars par année pendant trois ans, à compter d'avril 2001)	Afin de prolonger le Fonds d'action pour le changement climatique (FACC); annoncé initialement dans le budget de février 1998 avec un niveau de financement de 150 millions de dollars (50 millions de dollars par année pour les trois ans commençant en avril 1998).
60 millions de dollars (20 millions de dollars par année pendant trois ans, à compter d'avril 2001)	Afin de prolonger le financement de quatre programmes sur l'efficacité énergétique et l'énergie renouvelable : le Programme d'encouragement pour les bâtiments commerciaux, Innovateurs énergétiques Plus, le Programme ÉnerGuide pour les maisons et le Programme d'encouragement aux systèmes d'énergies renouvelables, tous annoncés initialement dans le budget de février 1997 avec un niveau de financement de 60 millions de dollars (20 millions de dollars par année pour trois ans, commençant en avril 1998).
25 millions de dollars (pendant cinq ans)	Afin d'établir le Fonds d'habilitation municipal vert, un fonds de dotation de cinq ans pour financer les études de faisabilité, ou en partager les frais, dans le cadre de projets visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à améliorer la qualité de l'air et de l'eau, ainsi qu'à encourager l'utilisation durable des ressources renouvelables et non renouvelables. Ce fonds doit être administré par la Fédération canadienne des municipalités. Il fonctionnera sans lien de dépendance avec le gouvernement fédéral.
100 millions de dollars	Afin d'établir le Fonds d'investissement municipal vert, un fonds de dotation perpétuel servant à offrir des prêts, des garanties d'emprunt et des subventions pour permettre aux bénéficiaires de prendre des mesures d'efficacité énergétique directes, telles que la réhabilitation des immeubles et des systèmes de transport en commun, ce qui réduira les émissions de gaz à effet de serre. Ce fonds doit être administré par la Fédération canadienne des municipalités. Il fonctionnera sans lien de dépendance avec le gouvernement fédéral.
100 millions de dollars	Afin de créer le Fonds d'appui technologique au développement durable, un fonds qui doit se concentrer sur les technologies environnementales, en particulier celles qui touchent les changements climatiques et la qualité de l'air. Ce fonds doit être administré par une organisation sans but lucratif distincte (la Fondation canadienne pour la technologie du développement durable), qui fonctionnera sans lien de dépendance avec le gouvernement fédéral.
60 millions de dollars	Afin de créer la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère en vue d'effectuer des recherches sur le changement climatique, les événements météorologiques extrêmes et la qualité de l'air. Ce fonds doit être administré par une organisation sans but lucratif distincte (la Fondation canadienne pour les sciences du climat et de l'atmosphère), qui fonctionnera sans lien de dépendance avec le gouvernement fédéral.
15 millions de dollars	Afin de financer l'augmentation des achats fédéraux d'« Énergie écologique» (énergie produite de façon durable à partir de sources d'énergies renouvelables).
Énoncé économique d'octobre 2000	
500 millions de dollars (pendant cinq ans)	Contribution du gouvernement du Canada au premier Plan national d'activités sur le changement climatique dans le cadre de la Stratégie nationale de mise en œuvre sur le changement climatique en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre par des mesures particulières.
1,01 milliard de dollars	TOTAL

* Exclut le financement actuel des ministères fédéraux et les dépenses fiscales.

6.55 Notre bureau vérifie actuellement les cadres de régie que les ministères parrains ont mis en place pour ces fonds et fondation environnementaux, afin de déterminer s'ils comportent les éléments appropriés de présentation de rapports, d'obligation redditionnelle, de transparence et de protection de l'intérêt public. Les résultats de cette vérification seront inclus dans le Rapport du vérificateur général d'avril 2002. Nous effectuons aussi une vérification du FACC, dans le cadre d'une étude de portée gouvernementale des subventions et contributions, dont les résultats seront inclus dans le Rapport du vérificateur général de décembre 2001.

6.56 On a annoncé une nouvelle stratégie fédérale d'écologisation, Prêcher par l'exemple; la participation de nombreux organismes fédéraux se fera sur une base volontaire. Les ministères et organismes fédéraux travaillent à mettre de l'ordre dans leurs propres pratiques pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Comme nous l'avons mentionné dans notre vérification de 1998, c'est en 1995 que le gouvernement fédéral a publié son premier plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ce plan, intitulé « Réduction des émissions causées par les activités du secteur public fédéral », demandait d'effectuer, avant 2005, des réductions d'au moins 20 p. 100 par rapport aux niveaux de 1990. Il a été soumis au Programme Défi-climat (Mesures volontaires et Registre), ou MVR, en 1995. Le programme MVR, exécuté présentement par l'entremise d'une société sans but lucratif (Mesures volontaires et registre inc. du Défi-climat canadien ou MVR inc.), met les organismes de tous les secteurs de l'économie au défi de prendre volontairement une plus grande responsabilité à l'égard de la production de gaz à effet de serre. L'organisme tient un registre public où sont consignées les mesures planifiées et mises en œuvre par les participants.

6.57 Dans le cadre du Plan d'action 2000 sur le changement climatique du gouvernement du Canada, Environnement Canada et RNCan codirigent le développement d'une nouvelle stratégie fédérale visant à prêcher par l'exemple en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre provenant des activités fédérales. Un des objectifs énoncés de la stratégie est de faire preuve de leadership devant le reste du Canada (autrement dit, tous les autres ordres de gouvernement et tous les secteurs de l'économie). Le Plan d'action 2000 indique que, depuis 1990, le gouvernement du Canada a déjà atteint une réduction de 19 p. 100 de ses émissions de gaz à effet de serre et qu'il les réduira d'une tranche additionnelle de 12 p. 100 d'ici 2010 — soit un total de 31 p. 100 par rapport aux niveaux de 1990. Le gouvernement fédéral a fixé des cibles précises à onze ministères et organismes clés, qui contribuent pour 95 p. 100 aux émissions de l'ensemble des ministères et organismes. Ces onze entités devront chaque année déclarer les progrès accomplis, dans des rapports sur le rendement. Au moment de la rédaction de ce rapport, le gouvernement fédéral n'avait annoncé aucune cible ministérielle particulière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (voir aussi le paragraphe 6.91).

6.58 Nous avions noté, en 1998, que le plan soumis en 1995 au programme MVR par le gouvernement fédéral ne visait pas les sociétés d'État; en effet, on leur laisse la responsabilité de voir à communiquer leurs plans d'action si elles

décident de participer au programme. Presque toutes les sociétés d'État pourraient contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre de leurs activités, par exemple, en adoptant des méthodes d'acquisition écologique et de recyclage des déchets, ou en améliorant l'efficacité énergétique. Au début de mai 2001, seules deux sociétés d'État avaient présenté des plans d'action à MVR inc. : Énergie atomique du Canada limitée et Via Rail Canada. Bien que Via Rail Canada soit inscrite au registre défi-climat de MVR inc., elle a présenté la même information que L'Association des chemins de fer du Canada.

6.59 La nouvelle stratégie fédérale d'écologisation, de Prêcher par l'exemple, pas plus que celle qui l'a précédée en 1995, ne prend en compte les sociétés d'État dans son exercice d'établissement de cibles. Cependant, ces sociétés sont incluses dans le volet Défi du Leadership de la nouvelle stratégie. Ce volet de la stratégie incitera d'autres organismes fédéraux, auxquels on n'a pas fixé de cibles précises, à réduire volontairement leurs émissions de gaz à effet de serre. Tous les organismes fédéraux seront invités par leur ministre de tutelle à participer à l'initiative « Prêcher par l'exemple » par le biais d'une lettre qui sera envoyée par les ministres responsables (Environnement et Ressources naturelles).

6.60 En signant un document standard d'engagement, tout ministère, organisme ou société d'État qui participe volontairement à l'écologisation acceptera d'entreprendre un programme qu'il aura conçu, sur la base d'un code des meilleures pratiques, et de faire annuellement rapport sur les progrès réalisés. Les décisions concernant les mesures, les échéanciers ou les normes spécifiques seront prises par les ministères, organismes et sociétés d'État en question. Ces entités rendront compte de leurs progrès dans les rapports ministériels sur le rendement de leur organisation ou, dans le cas des sociétés d'État, dans leurs rapports annuels. On fournira, à titre d'orientation, un exemple de présentation de rapport à toutes les entités participantes.

6.61 Le gouvernement fédéral s'attend à ce que 25 entités fédérales participent au Défi du Leadership pendant l'exercice financier 2001–2002. D'ici l'exercice 2005–2006, 75 p. 100 de toutes les entités fédérales devraient y avoir adhéré.

6.62 Étant donné la nature volontaire du Défi du Leadership, il sera important que le gouvernement fédéral surveille de près la participation des entités fédérales qui ne sont pas visées par l'exercice d'établissement d'objectifs. Si ces entités n'acceptent pas l'invitation à participer à la stratégie fédérale d'écologisation, Prêcher par l'exemple, le gouvernement fédéral aura raté une occasion de faire la preuve de son leadership environnemental devant le reste du Canada — un objectif énoncé comme tel dans la stratégie.

6.63 **Recommandation.** Afin de faire preuve de leadership en matière d'environnement, le gouvernement fédéral devrait surveiller quelles entités ne participent pas au volet Défi du Leadership de la stratégie fédérale d'écologisation, Prêcher par l'exemple, et, compte tenu de la nature et de l'ampleur de leurs activités, déterminer si cette situation est raisonnable, ou s'il convient de trouver une autre avenue d'action.

Réponse d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada : *Dans le contexte du Défi du Leadership, Environnement Canada et Ressources naturelles Canada vont revoir annuellement le nombre de ministères, d'organismes et de sociétés d'État qui se sont engagés à participer au Défi du Leadership.*

On recueille présentement des renseignements sur la taille et la nature des opérations de toutes les entités fédérales. Celles qui produisent des émissions de gaz à effet de serre significatives et qui n'ont pas préparé de plan d'action seront encouragées par le Bureau du Défi du Leadership d'Environnement Canada à mettre en place une stratégie de réduction des émissions et à en faire rapport chaque année.

Le Bureau du Défi au Leadership travaillera avec les entités fédérales à l'élaboration d'un plan d'action qui convient à la taille et à la nature de leurs opérations.

Au besoin, les cadres supérieurs d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada encourageront leurs collègues des autres entités fédérales à participer au Défi du Leadership.

Viser une plus large participation

6.64 Dans le cadre du Processus national sur le changement climatique, 16 tables de concertation et groupes de travail avaient été créés en juillet 1998. Avec un financement fourni par le volet Analyse de la Fondation du Fonds d'action pour le changement climatique, ces tables et groupes ont d'abord préparé des documents de base qui analysaient l'état de leurs secteurs ou problèmes respectifs, y compris les défis et possibilités. Ils ont ensuite rédigé des rapports sur les options, composés d'analyses sectorielles et transsectorielles qui définissaient les possibilités de réduction des émissions de gaz à effet de serre et les obstacles à ces mesures. Ces rapports recensaient des options de réduction et d'adaptation susceptibles d'être prises en considération dans l'élaboration de la stratégie nationale de mise en œuvre sur le changement climatique du Canada.

6.65 En juin 2000, on a publié un document de discussion sur certaines options présentées par les tables de concertation. Ce document se composait des options appropriées pour la Phase Un de la Stratégie nationale de mise en œuvre sur le changement climatique. Il a constitué un document de référence pour les sessions nationales des intervenants sur le changement climatique qui ont été tenues dans les principales villes du Canada au cours de l'été 2000. Ces sessions visaient à recueillir de l'information dans une perspective régionale sur les objectifs et les mesures proposés (basés sur les rapports sur les options des tables de concertation) afin de mettre en œuvre un plan d'activités national.

6.66 **On a mis davantage l'accent sur l'éducation du public, mais il est encore trop tôt pour déterminer si cela suffira pour remplir l'engagement antérieur de mettre en place un programme national.** En 1998, nous avions commenté l'engagement du Canada à élaborer un programme national de sensibilisation et d'éducation du public en matière de changement

climatique. Nous avions signalé que les nombreux programmes d'information en place ne constituaient pas un substitut adéquat à un programme national, car ils visaient à appuyer des mesures particulières plutôt qu'à sensibiliser le public en général. Nous avions conclu que ce programme national n'avait pas encore été lancé. Depuis lors, le gouvernement fédéral et le processus national sur le changement climatique ont entrepris un certain nombre de mesures connexes. L'annexe F présente quelques nouvelles sources d'information sur le changement climatique.

6.67 Le Fonds d'action pour le changement climatique (FACC) comporte un volet Sensibilisation du public, qui devrait susciter un changement de comportement favorable. Le FACC a deux orientations, dont l'une appuie la diffusion d'information pour favoriser la sensibilisation et l'éducation du public face au changement climatique et incite les Canadiens à prendre plus de mesures. L'information distribuée à ce jour s'est composée de publications et de trousses d'information, d'un site Web sur le changement climatique, de suppléments dans les journaux, ainsi que de publicités écrites et radiodiffusées.

6.68 La seconde orientation prévoit le financement de projets qui mettent l'accent sur les mesures précoces en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Le volet Sensibilisation du public du FACC a financé de nombreux projets de ce genre. Le 5 janvier 2001, plus de 150 projets avaient été autorisés à recevoir, via le FACC, des contributions du fédéral s'élevant à plus de 17 millions de dollars. Ces contributions ont été utilisées pour appuyer des mesures que le public peut prendre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et mieux comprendre le Protocole de Kyoto et les actions de mise en œuvre du Canada. Cet appui s'ajoute à d'autres contributions fédérales provenant de fonds de programmes ministériels et de partenaires extérieurs au gouvernement fédéral.

6.69 Comme nous l'avons mentionné précédemment, un des thèmes du Plan national d'activités est d'accroître la sensibilisation et la compréhension. En tant que méthode clé de mise en œuvre, les gouvernements fédéral et provinciaux ainsi que des partenaires non gouvernementaux et du secteur privé sont en train d'établir un réseau national coordonné et des carrefours ou centres régionaux qui se concentreront sur la sensibilisation du public au changement climatique. Il est encore trop tôt pour déterminer si ces démarches permettront de remplir l'engagement de mettre en place un programme national de sensibilisation et d'éducation et susciteront un changement de comportement favorable.

Les lacunes dans la modélisation des impacts des mesures visant le changement climatique doivent être comblées

6.70 En 1998, nous avions noté que des travaux avaient été faits au Canada en vue de recenser diverses options pour parer aux changements climatiques. Cependant, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux n'ont pas réussi à s'entendre sur un train étendu de mesures nécessaires à la réalisation des engagements du Canada en matière de changement climatique.

6.71 Dans le cadre du Processus national sur le changement climatique, le Groupe de l'analyse et de la modélisation (GAM) a effectué une analyse intégrée des conséquences économiques et environnementales de l'atteinte de la cible fixée à Kyoto pour le Canada. C'est l'analyse de synthèse. Le principal objectif du GAM était de fournir aux responsables des politiques une orientation sur « l'ordre de grandeur » entourant certains enjeux fondamentaux afférents à l'atteinte de l'objectif de Kyoto.

6.72 L'analyse de synthèse comportait l'évaluation des impacts intégrés des options analysées par les autres tables de concertation et groupes de travail ainsi que d'autres orientations ou options de politique visant à atteindre l'objectif de Kyoto. Un comité fédéral-provincial, le Comité national de coordination des questions atmosphériques en matière de changement climatique, précisait ces autres orientations. Plus de 100 mesures ou options des tables de concertation ont été utilisées dans la synthèse. Cet exercice prenait en considération les impacts, selon divers scénarios ou ensembles d'hypothèses, des décisions possibles face aux mécanismes (ou outils) de Kyoto et de la réponse des partenaires commerciaux du Canada, en particulier les États-Unis.

6.73 Le GAM a publié ses résultats en novembre 2000. Son rapport met le lecteur en garde : il ne faut pas considérer les résultats de l'analyse de synthèse comme un plan d'action pour s'acquitter des engagements du Protocole de Kyoto. On indique dans le rapport que la précision des résultats n'est pas assez grande et que plusieurs des grandes hypothèses sont trop spéculatives pour une telle interprétation.

6.74 L'analyse du GAM fournit d'importants aperçus sur les conséquences économiques et environnementales de l'atteinte de l'objectif de Kyoto. Par exemple, ses conclusions donnent à penser que les impacts sur le produit intérieur brut pourraient varier considérablement selon les industries. Elles laissent aussi entendre que le plus important potentiel de réduction des émissions se situerait dans le secteur de la production d'électricité. Elles indiquent aussi que les mesures et les activités mises en œuvre pour atteindre l'objectif de Kyoto produisent aussi une réduction des sulfates, de l'ozone et des autres polluants atmosphériques. Ces réductions généreront des avantages accessoires grâce à l'amélioration de la qualité de l'air et à l'amélioration de la santé des êtres humains.

6.75 Dans son rapport, le GAM signale aussi des lacunes dans sa compréhension et définit des domaines où des analyses plus approfondies produiraient un éclairage utile, notamment :

- un effort plus grand pour mesurer les avantages et les coûts en bien-être;
- une compréhension plus précise des impacts sur la compétitivité;
- une analyse plus approfondie des conséquences des diverses approches à la conception d'un système d'échange d'émissions;
- des analyses plus spécifiques aux provinces;

- une nouvelle analyse quantitative des cobénéfices d'amélioration de la qualité de l'air découlant des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

6.76 À la suite de leur réunion conjointe d'octobre 2000, les ministres de l'Énergie et de l'Environnement ont demandé, entre autres choses, que les travaux d'analyse se poursuivent pour combler nombre des lacunes et examiner la possibilité de répartir toute cible canadienne entre les provinces et territoires ou les secteurs. Ces travaux doivent aussi examiner comment serait partagé le fardeau résultant.

6.77 À notre avis, à cause de la nature générale et spéculative des conclusions du GAM, il faudrait effectuer d'autres travaux pour mieux comprendre les impacts, dont les coûts et avantages, des mesures qui pourraient être prises face au changement climatique.

Certains progrès ont été réalisés sur une vaste gamme de mesures, mais il reste beaucoup à faire

6.78 En 1998, nous indiquions que le gouvernement fédéral disposait d'un grand éventail d'instruments stratégiques pour atteindre ses objectifs politiques. Nous avions aussi noté qu'il préférait utiliser un nombre restreint de mesures stratégiques et favorisait les actions volontaires. Notre recommandation était alors que le gouvernement fédéral, en consultation avec d'autres paliers de gouvernement et d'autres intervenants majeurs, intensifie ses efforts en vue d'élaborer un train de mesures fédérales facilitant la réalisation des engagements du Canada à l'égard des changements climatiques. Nous avons aussi recommandé que le gouvernement fédéral, conjointement avec les autres paliers de gouvernement et les autres intervenants majeurs, s'efforce sciemment d'en arriver à une entente sur un train étendu de mesures nationales, axées sur la réalisation des engagements du Canada à l'égard des changements climatiques.

6.79 Le gouvernement fédéral a réalisé certains progrès en définissant le train fédéral de mesures qu'il prévoit mettre en œuvre pour aider le Canada a atteindre ses engagements en matière de changement climatique. Le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique définit des actions qui, soit prolongent des mesures actuelles du gouvernement fédéral, soit sont de nouvelles mesures. La coopération avec d'autres paliers de gouvernement et d'autres intervenants sera généralement nécessaire pour mener à bien ces mesures.

6.80 Le Plan d'action 2000 donne un aperçu des réductions d'émissions de gaz à effet de serre que devraient effectuer les divers secteurs de l'économie canadienne pour réaliser un tiers de l'objectif fixé à Kyoto. Il ne définit pas, pour les mesures individuelles au sein de chaque secteur, de cibles ou d'attentes de performance qui permettraient d'évaluer la performance future. Malgré cela, le gouvernement fédéral est en train de mettre la dernière main à des attentes de performance pour ces mesures individuelles. Il est encore trop tôt pour déterminer si ces mesures, lorsqu'elles seront pleinement mises en œuvre, amèneront vraiment le Canada au tiers du chemin vers son objectif de

Kyoto, comme l'espère le gouvernement. Pour les deux tiers des objectifs qui restent, on attend des développements.

6.81 Même si le Plan national d'activités définit des objectifs et des actions et, dans la majorité des cas, un cadre de mise en œuvre, nous avons trouvé que la plupart de ces actions étaient énoncées en termes généraux, tels que « accroître la sensibilisation » ou « réduire les émissions ». Ces termes vagues ne décrivent pas d'objectifs clairs et concrets, ni de performance attendue, qui permettraient aux représentants du gouvernement de surveiller et d'évaluer les progrès.

6.82 Le rapport du GAM reconnaît que l'accord de Kyoto sera probablement mis en œuvre au Canada par le biais d'un ensemble de mesures. Alors que certains éléments de cet ensemble porteraient sur la réduction des émissions, d'autres viseraient à niveler la répartition des impacts des mesures de réduction entre les secteurs et les régions. Même si le Plan d'action 2000 fixe des objectifs sectoriels précis pour réaliser un tiers de l'objectif du Canada, la répartition entre les secteurs ou entre les régions de la totalité de l'objectif de Kyoto reste à envisager. Des représentants du fédéral ont indiqué que la question d'un partage équitable du fardeau sera prise en considération au cours des deux prochaines années.

6.83 L'analyse du GAM prenait en considération surtout les mesures de réduction des émissions. L'impact global d'un ensemble complet de politiques reste à analyser. Il est donc impératif de s'entendre sur une vaste gamme de mesures nationales visant à atteindre pleinement l'objectif de Kyoto.

La présentation de rapports au Parlement doit encore être améliorée

6.84 On pourrait demander à de nombreux acteurs fédéraux de s'attaquer aux questions de changement climatique dans le cadre de leurs mandats particuliers et au sein de leurs propres activités. Notre vérification de 1998 incluait un examen de haut niveau des stratégies de développement durable de 1997 d'Environnement Canada et de RNCan, ainsi que d'autres documents soumis au Parlement. Nous avions conclu que l'information était fragmentaire et livrée par bribes, et que l'information sommaire sur les changements climatiques était incomplète. Nous nous disions inquiets que cette non-communication de rapports sommaires consolidés au Parlement puisse limiter la capacité de surveiller efficacement les mesures adoptées par le Canada pour parer aux changements climatiques.

6.85 Inquiétudes quant aux stratégies de développement durable. Aux termes des modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* en 1995, les ministères et certains organismes fédéraux doivent soumettre périodiquement au Parlement des stratégies de développement durable présentant leurs objectifs et plans d'action en matière de développement durable. Les premières stratégies ont été déposées devant le Parlement en 1997; elles constituaient la première tentative des ministères et organismes pour prendre systématiquement en compte les impacts de leurs politiques, programmes et activités sur le développement durable.

6.86 Étant donné que de plus en plus de ministères se sont activement engagés à parer au changement climatique, nous avons décidé d'élargir, dans le présent suivi, notre examen des stratégies pour inclure les onze entités exécutantes qui participent au Comité directeur de sous-ministres fédéraux sur le changement climatique (voir le paragraphe 6.44 et la pièce 6.1).

6.87 La première série de stratégies a suivi la ratification par le Canada, en 1992, de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Cependant, elles étaient antérieures à l'adoption du Protocole de Kyoto, qui fixait à divers pays, dont le Canada, des objectifs précis de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Nous avons noté que huit des onze entités exécutantes clés faisaient, dans leur première stratégie, une ou plusieurs références au changement climatique.

6.88 La deuxième série de stratégies de développement durable a été présentée au Parlement en février 2001. Un examen de haut niveau des onze mêmes entités a montré que toutes faisaient référence au changement climatique dans leurs nouvelles stratégies.

6.89 Comme nous l'avons déjà mentionné, le Plan d'action 2000 ne fournit pas d'information précise sur ce que les ministères et organismes doivent individuellement faire pour y contribuer. De même, le Plan national d'activités attribue la responsabilité de la mise en œuvre de diverses activités au gouvernement fédéral et à des provinces ou territoires précis. Nous nous attendions donc à ce que les stratégies fassent référence à ces plans et donnent plus d'information sur les contributions propres des ministères ou organismes.

6.90 Bien que les onze entités fédérales aient toutes fait mention du changement climatique dans leurs stratégies actuelles, nous avons constaté que ces références allaient de termes généraux (Environnement Canada et Santé Canada) à des énoncés plus détaillés (RNCan et Transports). Nous avons aussi noté que seulement cinq ministères (Environnement, Finances, Industrie, RNCan et Transports) renvoyaient dans leur stratégie au Plan d'action 2000 ou au Plan national d'activités. Sur les cinq, un (Environnement Canada) ne donnait pas de détails sur ses contributions particulières. Les six autres entités clés qui ne faisaient pas de renvoi ne fournissaient au lecteur qu'une information limitée sur leurs activités liées au changement climatique. Nous avons donc trouvé qu'il était difficile de tirer des stratégies un tableau clair de l'intervention du gouvernement fédéral face au changement climatique.

6.91 Notre examen des stratégies actuelles a révélé que, parmi les onze entités, toutes celles ayant une cible d'écologisation renvoyaient à la stratégie fédérale, Prêcher par l'exemple (voir les paragraphes 6.56 à 6.63). D'autres entités faisaient également allusion à cette stratégie. Nous avons remarqué que le gouvernement avait produit en juin 2000 un document d'orientation, *Le développement durable dans les opérations gouvernementales : une approche concertée*, pour aider les ministères et organismes à coordonner leur approche à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, entre autres choses. Le document indique que les organismes du gouvernement fédéral

devront s'engager, dans le cadre de leur stratégie de développement durable, à réaliser certains objectifs afin de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Cependant, les stratégies de février 2001 ne comportaient aucun engagement de ce genre. Des représentants fédéraux nous ont informés qu'une entente entre les ministères et organismes en vue de cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre avait été conclue en mars 2001. Comme nous l'avons déjà signalé, ces cibles n'ont pas été annoncées.

6.92 **Préoccupations quant à d'autres documents déposés auprès du Parlement.** Nous avons examiné les rapports sur les plans et les priorités de 2001–2002 et les rapports sur le rendement pour l'exercice se terminant le 31 mars 2000 des onze mêmes entités clés. Nous avons constaté que ces documents mentionnaient diverses initiatives fédérales visant le changement climatique et donnaient une information générale à ce sujet. Les documents ne donnaient dans l'ensemble pas d'aperçu des activités du gouvernement fédéral, ou du Canada, liées au changement climatique. Seule exception, le *Rapport sur le rendement* de RNCan de 2000, qui présente les tendances des émissions de gaz à effet de serre au Canada.

6.93 Dans les annonces d'octobre 2000 concernant la Stratégie nationale de mise en œuvre (la Stratégie) et le Plan national d'activités, on définissait de nouvelles exigences de déclaration. Aux termes de la Stratégie, chaque plan national d'activités mis à jour annuellement sera surveillé et il y aura un rapport public sur les progrès. Le Plan national d'activités requiert une évaluation des progrès par rapport aux objectifs et la communication des résultats aux intervenants et au public. Le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada ne mentionne pas si les progrès doivent être communiqués au Parlement ni comment cela doit être fait.

6.94 **L'amélioration de l'information transmise au Parlement demeure un volet inachevé.** Tout comme en 1998, une grande quantité d'information sur le changement climatique est communiquée au Parlement par des entités fédérales. Cependant, elle reste dispersée dans plusieurs documents différents. À notre avis, il est difficile pour le Parlement, à cause de cette information fragmentaire et livrée par bribes, d'exercer une surveillance efficace des activités sectorielles portant sur le changement climatique.

6.95 De nombreux autres documents rédigés par des entités fédérales donnent une information générale sur les changements climatiques et des renseignements sur les initiatives connexes du Canada. Ces documents ne sont pas présentés au Parlement, mais sont du domaine public. L'annexe F en énumère quelques-uns.

6.96 Jusqu'à un certain point, le problème provient non pas d'un manque d'information générale sur le changement climatique au niveau opérationnel des diverses entités fédérales, mais plutôt d'un manque d'information plus globale au niveau du gouvernement fédéral, ou du Canada en général, quant à ses engagements face au changement climatique. Nous continuons de penser que, pour faciliter la surveillance par le Parlement, il est important que le gouvernement fédéral lui fournisse périodiquement des données sommaires complètes et pertinentes sur les mesures prises par le gouvernement fédéral et

le Canada face au changement climatique et que cette information soit coordonnée par un ministère responsable. Ce genre d'information deviendra de plus en plus importante si le Canada ratifie le Protocole de Kyoto.

6.97 Il est encore trop tôt pour espérer avoir des rapports officiels sur les progrès réalisés grâce à la Stratégie ou au Plan national d'activités. Nous nous attendons cependant à ce que le gouvernement fédéral fasse rapport au Parlement sur les mesures adoptées par le Canada en réponse au changement climatique. Une fois que le gouvernement fédéral aura mis la dernière main aux attentes de performance pour les mesures individuelles couvertes par le Plan d'action 2000, nous nous attendons à ce qu'il fasse rapport sur les progrès ou réalisations liés à ces attentes.

6.98 Notre examen de documents déposés récemment auprès du Parlement ne nous donne toujours pas un tableau clair des mesures prises par le gouvernement fédéral face au changement climatique. Le Parlement continue de recevoir une information fragmentaire, livrée par bribes, et les données sommaires sont encore incomplètes. Nous devons donc conclure que la suite donnée à nos constatations de 1998 en ce domaine montre des progrès insatisfaisants.

Conclusion

6.99 Entre 1995 et 1999, les émissions canadiennes de gaz à effet de serre sont passées de neuf pour cent à quinze pour cent au-dessus des niveaux de 1990. Au cours de cette période, l'écart avec les cibles définies pour le Canada par le Protocole de Kyoto s'est creusé alors que l'on dispose de moins de temps pour les atteindre. Il est encore trop tôt pour savoir si les récents changements à la Stratégie de mise en œuvre sur le changement climatique influeront sur la direction de ces émissions.

6.100 Lors de notre vérification de 1998, nous pensions que l'incapacité du Canada de respecter ses engagements en matière de changement climatique découlait surtout d'une mauvaise planification et d'une gestion inefficace. Nous avancions qu'il était temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada. Depuis, le gouvernement fédéral a réalisé d'importants progrès en changeant sa structure de gestion relativement au changement climatique. Dans l'ensemble, il a fait preuve d'un leadership accru au Canada sur cette question. Il y est parvenu, en partie, en mettant sur pied le Processus national sur le changement climatique, de concert avec les provinces et les territoires. Ce processus, qui incluait de vastes consultations avec d'autres intervenants, a débouché sur la Stratégie nationale de mise en œuvre sur le changement climatique et sur le premier Plan national d'activités du Canada sur le changement climatique.

6.101 À titre de contribution du fédéral au Plan national d'activités, le gouvernement fédéral a lancé le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique qui, lorsqu'il sera pleinement mis en œuvre, devrait permettre au Canada d'atteindre le tiers de son objectif de

Kyoto. Cependant, ce Plan d'action ne fixe pas d'attentes de performance pour les mesures prises individuellement. Des objectifs ont été fixés aux onze ministères et organismes visés par la stratégie d'écologisation fédérale, Prêcher par l'exemple, un élément du Plan d'action 2000, mais ils n'ont pas encore été annoncés. Dans le cadre du volet Défi du Leadership de la stratégie d'écologisation, Prêcher par l'exemple, du gouvernement fédéral, toutes les autres entités fédérales seront invitées à participer à cette initiative. Étant donné la nature volontaire du Défi du Leadership, il sera important que le gouvernement fédéral surveille de près la participation des entités fédérales qui ne sont pas visées par l'exercice d'établissement d'objectifs, de manière à ne pas manquer une occasion de faire preuve de son leadership en matière d'environnement devant le reste du Canada.

6.102 Ces dernières années, le gouvernement fédéral a également investi des montants considérables dans des mesures liées au changement climatique, dont 300 millions de dollars pour le Fonds d'action pour le changement climatique. Par l'entremise de ce fonds, le gouvernement fédéral a, entre autres, entrepris une série d'initiatives visant à sensibiliser la population canadienne au changement climatique et aux mesures qu'elle pourrait prendre pour réduire les émissions. Bien que certains progrès aient été réalisés pour accroître la sensibilisation du public et lui faire mieux comprendre le changement climatique, il est encore trop tôt pour déterminer si ces démarches permettront de remplir l'engagement de mettre en place un programme national de sensibilisation et d'éducation.

6.103 Des incertitudes demeurent. Bien que le Canada ait signé le Protocole de Kyoto et que le gouvernement fédéral ait annoncé son engagement envers le processus, la ratification n'est pas encore chose faite. Le Canada et les autres parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques sont encore en train de négocier les règles du Protocole avant de le ratifier. Ils ne se sont pas entendus sur certaines dispositions clés du Protocole. Le gouvernement fédéral a déclaré qu'il envisagera de ratifier le Protocole une fois que l'on aura convenu de règles internationales, qu'il y aura eu des consultations supplémentaires avec les provinces et territoires et que l'on aura une indication plus claire des mesures que les autres pays prévoient prendre. Le gouvernement fédéral a indiqué à plusieurs reprises que le Canada avait l'intention d'effectuer la plus grande partie de ses réductions d'émissions sur son territoire national; il ne devrait donc pas être nécessaire d'attendre l'issue des négociations internationales pour poursuivre les mesures nationales.

6.104 Bien que de nouveaux travaux d'analyse et de modélisation aient été menés, de nombreuses lacunes persistent. Il faudra se pencher davantage sur les répercussions économiques, sociales et environnementales pour le Canada si l'on veut s'entendre sur un train fédéral et national étendu de mesures conçues pour atteindre l'objectif de Kyoto du Canada. Même si le Plan d'action 2000 fixe des objectifs sectoriels précis pour réaliser un tiers de cet objectif, la répartition entre les secteurs ou entre les régions de la totalité de l'objectif de Kyoto reste à envisager. En même temps, il est important de mettre en œuvre le plus tôt possible les mesures domestiques définies dans les

plans fédéral et national pour faire en sorte que les améliorations au processus de gestion donnent les résultats souhaités.

6.105 Dans les stratégies de développement durable déposées en février 2001, le gouvernement fédéral a laissé passer une occasion de faire preuve d'une approche entièrement coordonnée face au changement climatique. Seulement cinq des onze entités fédérales clés, qui participent activement au dossier du changement climatique, font référence dans leurs stratégies de développement durable aux principaux documents fédéraux et nationaux sur ce sujet. À notre avis, le gouvernement fédéral doit encore fournir au Parlement, pour faciliter sa surveillance, des données sommaires complètes et pertinentes sur les mesures prises par le gouvernement fédéral et le Canada face au changement climatique. Ni les stratégies de développement durable ni d'autres documents récents, déposés auprès du Parlement, ne donnent un tableau clair de la réponse du gouvernement fédéral au changement climatique. Ce genre d'information deviendra de plus en plus importante si le Canada ratifie le Protocole de Kyoto.

6.106 Malgré les progrès réalisés jusqu'ici, le gouvernement fédéral a encore beaucoup à faire pour inciter ses partenaires à prendre des mesures pour parer au changement climatique. Des mesures supplémentaires considérables seront requises pour donner convenablement suite à nos constatations de 1998. Pour le gouvernement fédéral, la compréhension scientifique du changement climatique est solide et ne laisse aucun doute sur le fait qu'il faille agir maintenant pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Étant donné les avantages importants de ces mesures pour la santé, l'économie, l'environnement et la société, nous croyons que le Canada ne peut pas se permettre que les efforts faits jusqu'ici restent sans fruit.

6.107 Notre évaluation des progrès réalisés depuis notre vérification de 1998 est résumée à la pièce 6.3. Nous prévoyons fournir plus tard des rapports d'étape sur les mesures prises par le gouvernement fédéral face au changement climatique.

Commentaires conjoints d'Environnement Canada et de Ressources naturelles Canada : *La question du changement climatique a fait l'objet d'une attention particulière de la part des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que d'autres intervenants, ce qui a permis de réaliser des progrès importants. Cet état de choses est particulièrement remarquable si l'on tient compte du fait que le processus en matière de changement climatique à l'échelle nationale ne date que de trois ans et de la complexité inhérente de la question du changement climatique qui doit se négocier dans le contexte des relations internationales, fédérales, provinciales et territoriales.*

Il y a eu un certain nombre de réalisations, entre autres la mise en place d'une structure de gestion efficace, à l'échelle nationale et fédérale, et l'adoption par toutes les compétences gouvernementales, sauf une (une province), d'une stratégie nationale de mise en œuvre et d'un premier Plan national d'activités. Toutefois, la compétence non participante a présenté un Plan d'action et a fait part de son intérêt à collaborer au Plan national.

Une vaste gamme de mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre ont été élaborées par le gouvernement fédéral et sont présentement en voie d'être mises en pratique. Dans le cadre du Budget 2000 et du Plan d'action 2000, l'ensemble des programmes consacrés aux changements climatiques s'élève à 1,1 milliard de dollars, ce qui constitue un investissement considérable de la part du gouvernement fédéral. D'autres mesures viendront éventuellement s'ajouter, car il est évident qu'il y a beaucoup à faire.

Plusieurs autres questions importantes demeurent sans réponse. Un accord-cadre fédéral-provincial-territorial n'a pas encore été conclu, mais des progrès appréciables ont été réalisés. En outre, malgré l'absence de cet accord, les travaux effectués dans le cadre de la Stratégie nationale de mise en œuvre ainsi que les mesures prises par les diverses compétences n'ont pas ralenti. La présentation au Parlement d'un rapport intégré n'a pas encore été officialisée, mais elle le sera l'an prochain, conformément aux dispositions du Plan d'action 2000. À mesure que le Plan d'action 2000 sera mis en place, les rôles et les responsabilités des intervenants seront clairement définis.

Tout compte fait, le gouvernement fédéral a démontré son leadership en abordant la question du changement climatique et en disposant un grand nombre d'intervenants à s'intéresser à cette question et d'agir. D'autres compétences gouvernementales, des intervenants de l'industrie, des organismes environnementaux et la population canadienne se sont engagés et continueront de participer afin de trouver des solutions aux problèmes que pose le changement climatique.

Pièce 6.3 **Résumé des résultats du suivi — Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada, 1998**

Recommandations et observations de 1998	Notre évaluation	Commentaires – Suivi de 2001
Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral Clarifier les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral pour ce qui est du respect de l'engagement du Canada au chapitre des changements climatiques (paragraphe 3.92).	◒	Le leadership fédéral sur le changement climatique s'est généralement étendu avec la participation de divers intervenants fédéraux. Toutefois, les rôles et responsabilités de ces intervenants quant au respect de l'engagement du Canada au chapitre du changement climatique sont toujours en cours de développement dans une série de protocoles d'entente (paragraphes 6.44 à 6.48).
Structure de gestion Mettre au point une structure de gestion efficace pour parer au changement climatique (3.93).	◒	Il y a eu mise au point d'une nouvelle structure de gestion par la création d'un Secrétariat fédéral et d'un Secrétariat national du changement climatique pour élaborer une stratégie nationale de mise en œuvre avec plans d'activités connexes. Toutefois, on ne peut pas encore vérifier l'efficacité de cette structure de gestion pour ce qui est d'obtenir les résultats désirés (6.42 et 6.43, 6.46 à 6.48).
Partenariat Créer un partenariat entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sur les rôles, les responsabilités et les contributions afin que le Canada puisse respecter ses engagements au chapitre des changements climatiques (3.94).	◒	Une entente-cadre fédérale-provinciale-territoriale a été ébauchée, mais n'a pas encore été finalisée (6.49 à 6.51).
Sensibilisation et éducation du public Élaborer un programme national de sensibilisation et d'éducation du public concernant les changements climatiques (3.105 et 3.106).	◒	Il y a eu certains progrès dans la sensibilisation et l'éducation du public concernant les changements climatiques. Un réseau national avec des noyaux ou des centres régionaux pour sensibiliser le public aux changements climatiques est en cours de création; toutefois, il est trop tôt pour savoir si cela respectera l'engagement de créer un programme national de sensibilisation et d'éducation du public sur le changement climatique (6.66 à 6.69).
Coûts et avantages Mieux cerner et comprendre les coûts et avantages d'une politique de non-intervention en matière de changement climatique et les mesures possibles dans ce domaine (3.118 et 3.119).	◒	Des efforts additionnels, tels que la création de tables de concertation et de groupes de travail, ont été faits. Toutefois, une analyse plus approfondie est nécessaire dans un certain nombre de domaines, comme l'indique le groupe d'analyse et de modélisation (6.70 à 6.77).
Train de mesures fédérales Élaborer un train de mesures fédérales pour faciliter la réalisation des engagements du Canada à l'égard des changements climatiques (3.120).	◒	Le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique devrait permettre au Canada d'atteindre le premier tiers de son objectif dans le cadre du Protocole de Kyoto; les attentes de rendement pour les mesures individuelles sont en cours d'achèvement. Les activités des plans futurs devraient prendre en charge le reste de l'objectif (6.79 et 6.82).

Pièce 6.3 Résumé des résultats du suivi — Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada, 1998

Recommandations et observations de 1998	Notre évaluation	Commentaires – Suivi de 2001
Train de mesures nationales Obtenir un train de mesures nationales axé sur la réalisation des engagements du Canada à l'égard des changements climatiques (3.121).	◒	Le gouvernement fédéral et toutes les provinces, à l'exception de l'Ontario, en sont venus à une entente sur le premier Plan national du Canada sur le changement climatique. Pour ce qui est de l'objectif total dans le cadre du Protocole de Kyoto, il reste à examiner le partage sectoriel ou régional et l'on n'a pas encore conclu d'ententes sur un train étendu de mesures nationales (6.81 et 6.83).
Plan de mise en œuvre Élaborer un plan officiel de mise en œuvre qui serait axé sur les résultats et préciserait les attentes de rendement nécessaires à la réalisation des engagements du Canada au chapitre des changements climatiques (3.152).	◒	Le gouvernement fédéral et toutes les provinces, à l'exception de l'Ontario, se sont entendus sur une Stratégie nationale de mise en œuvre sur le changement climatique. La première phase de cette stratégie est présentement mise en œuvre dans le Plan national d'activités. Toutefois, ce plan n'expose pas de façon claire les attentes de rendement qui faciliteraient la surveillance et l'évaluation des progrès (6.36 à 6.38 et 6.81).
Information communiquée au Parlement Améliorer l'information communiquée au Parlement sur les activités liées aux changements climatiques par la présentation, à intervalles réguliers, d'un rapport sommaire consolidé (3.162).	○	Il demeure très difficile d'obtenir un tableau clair des mesures prises par le gouvernement fédéral face aux changements climatiques à partir des documents déposés au Parlement. L'information communiquée au Parlement reste fragmentaire et est livrée par bribes et l'information sommaire reste incomplète. Le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique ne dit pas si les progrès seront communiqués au Parlement, ni comment (6.84 à 6.98).

● **Entièrement satisfaisant.** On a donné suite de façon pleinement satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures. Le Bureau ne fera pas d'autre suivi.

◓ **Progrès satisfaisants.** On a donné suite de façon satisfaisante à la constatation de la vérification initiale, mais il faut prendre d'autres mesures. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

◒ **Un certain progrès.** On a donné suite à la constatation de la vérification initiale avec un certain progrès, mais on doit prendre d'autres mesures importantes pour obtenir les résultats désirés. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

○ **Progrès insatisfaisants.** Il n'y a pas eu de suite satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et aucune mesure n'a été prise. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

Pièce 6.3 **Résumé des résultats du suivi — Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada, 1998**

Recommandations et observations de 1998	Notre évaluation	Commentaires – Suivi de 2001
Train de mesures nationales Obtenir un train de mesures nationales axé sur la réalisation des engagements du Canada à l'égard des changements climatiques (3.121).	◒	Le gouvernement fédéral et toutes les provinces, à l'exception de l'Ontario, en sont venus à une entente sur le premier Plan national du Canada sur le changement climatique. Pour ce qui est de l'objectif total dans le cadre du Protocole de Kyoto, il reste à examiner le partage sectoriel ou régional et l'on n'a pas encore conclu d'ententes sur un train étendu de mesures nationales (6.81 et 6.83).
Plan de mise en œuvre Élaborer un plan officiel de mise en œuvre qui serait axé sur les résultats et préciserait les attentes de rendement nécessaires à la réalisation des engagements du Canada au chapitre des changements climatiques (3.152).	◒	Le gouvernement fédéral et toutes les provinces, à l'exception de l'Ontario, se sont entendus sur une Stratégie nationale de mise en œuvre sur le changement climatique. La première phase de cette stratégie est présentement mise en œuvre dans le Plan national d'activités. Toutefois, ce plan n'expose pas de façon claire les attentes de rendement qui faciliteraient la surveillance et l'évaluation des progrès (6.36 à 6.38 et 6.81).
Information communiquée au Parlement Améliorer l'information communiquée au Parlement sur les activités liées aux changements climatiques par la présentation, à intervalles réguliers, d'un rapport sommaire consolidé (3.162).	○	Il demeure très difficile d'obtenir un tableau clair des mesures prises par le gouvernement fédéral face aux changements climatiques à partir des documents déposés au Parlement. L'information communiquée au Parlement reste fragmentaire et est livrée par bribes et l'information sommaire reste incomplète. Le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique ne dit pas si les progrès seront communiqués au Parlement, ni comment (6.84 à 6.98).

● **Entièrement satisfaisant.** On a donné suite de façon pleinement satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures. Le Bureau ne fera pas d'autre suivi.

◓ **Progrès satisfaisants.** On a donné suite de façon satisfaisante à la constatation de la vérification initiale, mais il faut prendre d'autres mesures. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

◒ **Un certain progrès.** On a donné suite à la constatation de la vérification initiale avec un certain progrès, mais on doit prendre d'autres mesures importantes pour obtenir les résultats désirés. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

○ **Progrès insatisfaisants.** Il n'y a pas eu de suite satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et aucune mesure n'a été prise. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

L'efficacité énergétique

Introduction

Les questions de la vérification de 1997

6.108 Dans le cadre de notre vérification de 1997 de Ressources naturelles Canada (RNCan), nous devions déterminer si les initiatives d'efficacité énergétique du Ministère étaient en harmonie avec la politique gouvernementale et les objectifs du Ministère, si celui-ci mesurait le rendement de ces initiatives et en rendait compte, et dans quelle mesure il avait adopté et mis en œuvre des mesures d'efficacité énergétique dans le cadre de ses propres activités.

6.109 Nous avons conclu que l'information sur le rendement fournie par RNCan, tant pour les attentes que pour les réalisations, ne permettait pas de juger du succès de ses initiatives d'efficacité énergétique quant à leur apport aux engagements du Canada en matière de changement climatique. En outre, nous avons trouvé des cas où le Ministère aurait pu accroître la transparence de ses initiatives d'efficacité énergétique et renforcer sa reddition de comptes en communiquant mieux au Parlement ses attentes et ses réalisations. Finalement, nous avons remarqué que RNCan avait commencé à améliorer l'efficacité énergétique dans ses propres activités.

6.110 Dans sa réponse au chapitre qui lui était consacré dans notre rapport de 1997, RNCan a pris les engagements suivants :

- développer davantage les attentes de rendement et améliorer l'information de rendement sur les réalisations de ses initiatives d'efficacité énergétique;
- redoubler d'efforts pour évaluer la contribution de son ensemble d'initiatives d'efficacité énergétique aux engagements du Canada sur le changement climatique;
- améliorer l'information sur le rendement dans ses rapports au Parlement en vertu de la *Loi sur l'efficacité énergétique*.

État de l'efficacité énergétique au Canada

6.111 Le gouvernement fédéral a déclaré que continuer d'améliorer l'efficacité énergétique constitue une partie importante de l'effort du Canada en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre qui contribuent au changement climatique.

6.112 Dans son rapport d'octobre 2000, l'*État de l'efficacité énergétique au Canada*, RNCan indique qu'en 1998 les Canadiens ont utilisé environ neuf pour cent plus d'énergie qu'en 1990 pour chauffer et climatiser leur foyer et leur lieu de travail et pour faire fonctionner les appareils électroménagers, les véhicules et les installations, y compris l'énergie utilisée pour produire l'électricité. Le rapport indique également que les émissions de gaz à effet de

serre associées à cette utilisation de l'énergie ont augmenté de dix pour cent environ. RNCan attribue cette augmentation principalement à la croissance de l'activité économique dans chaque secteur d'utilisation finale de l'économie canadienne (résidentiel, commercial, industriel, transports et agriculture) et aux changements dans la combinaison des activités consommatrices d'énergie, en particulier une orientation vers des industries et des modes de transport qui consomment plus d'énergie.

6.113 Néanmoins, RNCan a démontré analytiquement que les augmentations auraient été plus grandes s'il n'y avait pas eu amélioration de l'efficacité énergétique. RNCan estime qu'en utilisant l'énergie plus judicieusement, l'économie canadienne a amélioré l'efficacité énergétique de six pour cent depuis 1990, ce qui a réduit les émissions de gaz à effet de serre de cinq pour cent.

Création de l'Office de l'efficacité énergétique

6.114 Peu après la conférence de Kyoto, le ministre des Ressources naturelles a annoncé, en décembre 1997, la création de l'Office de l'efficacité énergétique (OEE) pour réaliser toutes les initiatives d'efficacité énergétique nouvelles et en cours de RNCan. L'OEE a été officiellement créé en avril 1998, avec le mandat de renouveler, de renforcer et d'élargir l'engagement du Canada à réaliser l'efficacité énergétique et à relever les défis du changement climatique en accordant une importance particulière au Protocole de Kyoto. L'OEE est responsable de la préparation du rapport annuel intitulé *État de l'efficacité énergétique au Canada*, de l'organisation d'une conférence annuelle sur l'efficacité énergétique, dont la première a eu lieu en mai 1999, et de la préparation d'un rapport annuel au Parlement en vertu de la *Loi sur l'efficacité énergétique*.

Création du Comité consultatif national sur l'efficacité énergétique

6.115 Le Comité consultatif national sur l'efficacité énergétique a été créé en 1998 pour conseiller et guider l'OEE. Il comprend des spécialistes et des chefs de file en matière d'efficacité énergétique, qui proviennent de divers secteurs de la société et de toutes les régions du pays, y compris des représentants des provinces. Il conseille l'OEE sur les orientations stratégiques nécessaires pour atteindre les objectifs des politiques fédérales, sur la planification des activités et les programmes, sur les rapports d'évaluation du rendement et les rapports d'étape ainsi que sur d'autres questions à long terme. Il s'est réuni à intervalles de quelques mois depuis sa création.

Création de l'indice d'efficacité énergétique

6.116 Afin de suivre les changements dans l'efficacité énergétique, l'OEE a créé un indice d'efficacité énergétique qui remplace l'intensité énergétique globale, soit le ratio du produit intérieur brut et de la consommation d'énergie. L'intensité énergétique est fonction non seulement de l'efficacité énergétique mais aussi du climat, de la croissance ou de l'activité économique et de la combinaison des activités consommatrices d'énergie. L'indice de

l'OEE normalise ces influences pour représenter plus exactement les changements de l'efficacité énergétique dans l'économie canadienne.

Augmentation du soutien financier

6.117 Les dépenses de RNCan pour ses 16 initiatives d'efficacité énergétique couvertes dans notre vérification de 1997 se sont élevées à 16,5 millions de dollars environ en 1995-1996. Le gouvernement fédéral a affecté 54,5 millions de dollars à l'OEE pour 2001-2002. Ce financement de l'année courante comprend des fonds de « temporisation » de 15,5 millions de dollars pour des programmes d'efficacité énergétique commerciale et résidentielle. Ces fonds de temporarisation doivent se terminer le 31 mars 2004. Le financement de l'année courante comprend également 22 millions de dollars par année pour des mesures nouvelles et élargies dans le cadre du Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique. Ce financement du Plan d'action 2000 doit se terminer le 31 mars 2006.

6.118 L'OEE administre aussi des fonds spéciaux temporaires. Ceux-ci comprennent un financement de 315 000 dollars en 2001-2002 fourni par le Fonds d'action pour le changement climatique (FACC) en vue de favoriser l'éducation du public et de faire connaître les initiatives d'efficacité énergétique.

Modification du *Règlement sur l'efficacité énergétique*

6.119 Lors de notre vérification de 1997, nous avions signalé que le *Règlement sur l'efficacité énergétique* du Canada couvrait 20 produits résidentiels comptant pour 60 p. 100 de l'utilisation résidentielle de l'énergie. Des modifications à ce règlement ont augmenté le niveau minimum de rendement énergétique pour certains produits. De plus, d'autres produits résidentiels qui consomment de l'énergie sont en cours de réglementation. Le Règlement s'applique maintenant à des produits qui utilisent plus de 75 p. 100 de l'énergie dans le secteur résidentiel.

Observations

6.120 L'OEE s'efforce constamment d'améliorer l'information sur le rendement pour les attentes et les réalisations, en se fondant sur les directives et les critères élaborés par le Bureau du vérificateur général.

Plus grande clarté dans les attentes de rendement

6.121 Dans le cadre de notre vérification de 1997, nous avions constaté que le Ministère n'avait pas d'attentes claires à l'égard du rendement, ni d'informations claires sur le rendement visé ou attendu à l'avenir. Depuis, l'OEE a exposé des attentes de rendement claires et concrètes (sous la forme de cibles pour les extrants et les résultats) pour tous ses programmes de transformation du marché. Ces attentes sont exposées dans le plan d'activités

annuel de l'OEE. Ces initiatives d'efficacité énergétique ont généralement plusieurs objectifs à moyen et à long terme pour les résultats. Quelquefois, un objectif spécifique pour les résultats ne sera établi qu'une fois terminées la saisie et l'analyse des données ou des sondages effectués pour établir l'information de référence.

Progrès dans le rendement atteint

6.122 En 1997, nous avions dit que RNCan disposait de peu de moyens pour mesurer les résultats de ses initiatives d'efficacité énergétique et qu'il lui faudrait faire des efforts pour mesurer et évaluer le rendement. Dans notre suivi, nous avons constaté que RNCan avait fait des progrès considérables dans ce domaine et avait adopté de nouveaux indicateurs de rendement. Ceux-ci sont conçus pour mesurer les progrès vers des buts et des objectifs clairement énoncés et pour favoriser une amélioration continue du rendement.

6.123 Le Ministère reconnaît la difficulté qu'il y a à déterminer les effets différentiels de ses initiatives d'efficacité énergétique parce que d'autres facteurs, tels que les variations du prix de l'énergie, ont également une influence. Le défi pour RNCan est de continuer d'améliorer la portée et la qualité de l'information sur le rendement de ses initiatives d'efficacité énergétique avec le temps. Le Ministère a également besoin de quantifier plus exactement leur contribution à l'amélioration de l'efficacité énergétique.

Mesures pour établir un lien entre l'impact des programmes et les engagements du Canada concernant le changement climatique

6.124 En 1997, nous avions noté qu'il n'y avait pas de lien clair entre les initiatives d'efficacité énergétique de RNCan et les engagements du Canada concernant le changement climatique. Ces dernières années, l'OEE a considérablement accru ses efforts pour faire le lien entre l'utilisation de l'énergie et les changements dans les émissions de gaz à effet de serre en analysant les tendances d'utilisation de l'énergie et en surveillant le rendement. Il associe également l'efficacité énergétique à la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans son matériel promotionnel.

6.125 Par exemple, l'OEE effectue certaines enquêtes reliées à des programmes particuliers en vue de déterminer dans quelle mesure les initiatives de ces programmes ont contribué à changer le comportement du consommateur. Ces enquêtes devraient aider l'OEE à mieux quantifier l'influence de ces initiatives sur l'utilisation de l'énergie dans le marché. L'OEE entreprend également d'autres enquêtes et améliore ses analyses en vue de rendre plus précises les estimations des impacts de ses programmes sur l'efficacité énergétique et la réduction des gaz à effet de serre.

6.126 L'amélioration de l'information sur le rendement est un processus continu et, bien qu'il y ait eu beaucoup de progrès depuis notre vérification de 1997, plusieurs des problèmes ne pourront être résolus qu'à long terme. Le travail effectué jusqu'ici par l'OEE est essentiel pour recenser et recueillir

des informations de rendement sur toutes ses initiatives d'efficacité énergétique.

Amélioration de l'information communiquée au Parlement

6.127 En 1997, nous avions noté que RNCan avait besoin d'améliorer l'information qu'il communiquait au Parlement sur les attentes de rendement et la réalisation de ses initiatives d'efficacité énergétique. Nous avons trouvé dans notre suivi que le Ministère avait fait des progrès satisfaisants.

6.128 Par exemple, dans son *Rapport au Parlement en vertu de la* Loi sur l'efficacité énergétique, *1997–1999* déposé en mars 2000, RNCan décrit en détail le lien entre l'utilisation de l'énergie et les émissions de gaz à effet de serre pour chaque secteur consommateur d'énergie de l'économie canadienne. Ce rapport présente également les données de rendement pour la plupart des programmes de transformation du marché de l'OEE. Le *Rapport sur le rendement 2000* de RNCan fournit également de l'information sur les tendances des émissions de gaz à effet de serre et sur l'efficacité énergétique.

6.129 Il existe toujours pour RNCan des possibilités d'améliorer la portée et la qualité de son information sur le rendement en matière d'efficacité énergétique et, par conséquent, d'améliorer davantage l'information communiquée au Parlement sur les attentes en matière de rendement et les réalisations de ces initiatives.

Conclusion

6.130 Globalement, RNCan a fait des progrès satisfaisants pour tenir compte de nos recommandations de 1997 sur ses initiatives d'efficacité énergétique, mais la solution ne pourra être atteinte qu'à long terme pour de nombreux problèmes. Le progrès se maintient et notre suivi a permis de relever des améliorations dans l'information sur le rendement (en ce qui concerne les attentes et les résultats) ainsi qu'un effort accru pour établir des liens entre l'utilisation de l'énergie et les changements dans les émissions de gaz à effet de serre. Il en est résulté une amélioration de l'information communiquée au Parlement sur les initiatives d'efficacité énergétique du Ministère.

6.131 Notre évaluation du progrès réalisé depuis notre vérification de 1997 est résumée dans la pièce 6.4.

Piece 6.4 **Résumé des résultats du suivi, Ressources naturelles Canada—L'efficacité énergétique, 1997**

Recommandations et observations de 1997	Notre évaluation	Commentaires – Suivi de 2001
Attentes de rendement		
Élaborer des attentes à l'égard du rendement exprimées en résultats clairs et concrets (10.53).	◓	Bien que RNCan ait élaboré des attentes à l'égard du rendement exprimées en résultats clairs et concrets pour ses initiatives d'efficacité énergétique, il reste à établir certains objectifs à atteindre (6.121).
Information sur les réalisations		
Améliorer l'information sur les résultats de chacune des initiatives d'efficacité énergétique (10.60).	◓	RNCan a adopté de nouveaux indicateurs de rendement qui donnent plus d'information sur le rendement. Toutefois, à cause des difficultés éprouvées avec l'incrémentalité et l'attribution, améliorer la couverture et la qualité de son information sur le rendement reste le défi à relever (6.122 et 6.123).
Lien avec les engagements		
Produire plus d'information sur la nature et l'étendue de l'apport aux engagements du Canada face aux changements climatiques (10.69).	◓	RNCan s'est efforcé de lier les changements dans l'utilisation de l'énergie aux changements dans les émissions de gaz à effet de serre ainsi qu'à son matériel promotionnel en analysant les tendances d'utilisation de l'énergie et en surveillant la performance des programmes (6.124 à 6.126).
Rapports au Parlement		
Améliorer les rapports au Parlement par l'amélioration de l'information sur le rendement et des autres informations (10.82).	◓	Bien que RNCan ait amélioré ses rapports, nous croyons qu'il y a encore possibilité d'amélioration (6.127 à 6.129).

● **Entièrement satisfaisant.** On a donné suite de façon pleinement satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures. Le Bureau ne fera pas d'autre suivi.

◓ **Progrès satisfaisants.** On a donné suite de façon satisfaisante à la constatation de la vérification initiale, mais il faut prendre d'autres mesures. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

◒ **Un certain progrès.** On a donné suite à la constatation de la vérification initiale avec un certain progrès, mais on doit prendre d'autres mesures importantes pour obtenir les résultats désirés. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

○ **Progrès insatisfaisants.** Il n'y a pas eu de suite satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et aucune mesure n'a été prise. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

Pièce 6.4 Résumé des résultats du suivi, Ressources naturelles Canada—L'efficacité énergétique, 1997

Recommandations et observations de 1997	Notre évaluation	Commentaires – Suivi de 2001
Attentes de rendement Élaborer des attentes à l'égard du rendement exprimées en résultats clairs et concrets (10.53).	◓	Bien que RNCan ait élaboré des attentes à l'égard du rendement exprimées en résultats clairs et concrets pour ses initiatives d'efficacité énergétique, il reste à établir certains objectifs à atteindre (6.121).
Information sur les réalisations Améliorer l'information sur les résultats de chacune des initiatives d'efficacité énergétique (10.60).	◓	RNCan a adopté de nouveaux indicateurs de rendement qui donnent plus d'information sur le rendement. Toutefois, à cause des difficultés éprouvées avec l'incrémentalité et l'attribution, améliorer la couverture et la qualité de son information sur le rendement reste le défi à relever (6.122 et 6.123).
Lien avec les engagements Produire plus d'information sur la nature et l'étendue de l'apport aux engagements du Canada face aux changements climatiques (10.69).	◓	RNCan s'est efforcé de lier les changements dans l'utilisation de l'énergie aux changements dans les émissions de gaz à effet de serre ainsi qu'à son matériel promotionnel en analysant les tendances d'utilisation de l'énergie et en surveillant la performance des programmes (6.124 à 6.126).
Rapports au Parlement Améliorer les rapports au Parlement par l'amélioration de l'information sur le rendement et des autres informations (10.82).	◓	Bien que RNCan ait amélioré ses rapports, nous croyons qu'il y a encore possibilité d'amélioration (6.127 à 6.129).

● **Entièrement satisfaisant.** On a donné suite de façon pleinement satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures. Le Bureau ne fera pas d'autre suivi.

◓ **Progrès satisfaisants.** On a donné suite de façon satisfaisante à la constatation de la vérification initiale, mais il faut prendre d'autres mesures. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

◒ **Un certain progrès.** On a donné suite à la constatation de la vérification initiale avec un certain progrès, mais on doit prendre d'autres mesures importantes pour obtenir les résultats désirés. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

○ **Progrès insatisfaisants.** Il n'y a pas eu de suite satisfaisante à la constatation de la vérification initiale et aucune mesure n'a été prise. Le Bureau fera d'autres travaux de suivi.

À propos du suivi

Objectifs

Les objectifs de ce suivi étaient de déterminer :

- dans quelle mesure le gouvernement fédéral a progressé dans la réorientation de sa stratégie sur les changements climatiques depuis le chapitre 3 du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* de 1998, Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada;
- dans quelle mesure les stratégies de développement durable des ministères et organismes clés donnent de l'information spécifique sur leur contribution face au changement climatique;
- dans quelle mesure les recommandations du chapitre 10 du *Rapport du vérificateur général de 1997, Ressources naturelles Canada — L'efficacité énergétique* ont été suivies; nous voulions aussi communiquer au Parlement de l'information sur les progrès réalisés dans l'application de nos recommandations.

Étendue

Nos travaux de suivi liés au chapitre 3, Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la Stratégie d'intervention du Canada, ont été effectués à Environnement Canada, à Ressources naturelles Canada et au Secrétariat fédéral du changement climatique. En raison du grand nombre de changements occasionnés par le Processus national sur le changement climatique, nos travaux ont comporté une description des nouvelles activités et des changements dans la réponse du gouvernement fédéral au changement climatique depuis notre vérification initiale. Nous n'avons pas vérifié le Processus national sur le changement climatique, lequel comprend des tables de concertation et des groupes de travail, le Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique, la Stratégie nationale de mise en œuvre du Canada sur le changement climatique, ni le premier Plan national d'activités du Canada sur le changement climatique.

Nos travaux sur les stratégies de développement durable ont été concentrés sur le deuxième groupe de stratégies déposées en février 2001, mais ils ont également comporté un examen à haut niveau du premier groupe de stratégies déposées en 1997. Nous avons examiné les stratégies pour les ministères et organismes suivants : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Agence canadienne de développement international, Environnement Canada, ministère des Finances, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Santé Canada, Industrie Canada, ministère de la Défense nationale, Ressources naturelles Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, et Transports Canada.

En ce qui concerne Ressources naturelles Canada — L'efficacité énergétique, nos travaux de suivi ont été concentrés sur l'information sur le rendement (attentes et résultats) en rapport avec les initiatives d'efficacité énergétique de RNCan, leur lien à l'engagement du Canada en matière de changement climatique et l'information communiquée au Parlement.

L'information quantitative contenue dans ce chapitre provient des diverses sources gouvernementales citées dans le texte. Bien que sa vraisemblance ait été examinée, elle n'a pas fait l'objet d'une vérification.

Équipe de vérification

Directeur principal : Neil Maxwell
Directeur : Robert Pelland
Ellen Shillabeer
Stephanie Taylor
Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Robert Pelland.

Annexe A—Pays de l'Annexe I de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques

Pays qui ont signé le Protocole de Kyoto mais ne l'ont pas ratifié		
Allemagne	France	Pays-Bas
Australie	Grèce	Pologne
Autriche	Irlande	Portugal
Belgique	Italie	République tchèque
Bulgarie	Japon	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
Canada	Lettonie	Russie
Croatie	Liechtenstein	Slovaquie
Danemark	Lituanie	Slovénie
Espagne	Luxembourg	Suède
Estonie	Monaco	Suisse
États-Unis d'Amérique	Norvège	Ukraine
Finlande	Nouvelle-Zélande	Union européenne
Pays qui a signé et ratifié le Protocole de Kyoto		
Roumanie		
Pays qui n'ont pas signé le Protocole de Kyoto		
Bélarus*	Islande	Turquie*
Hongrie		

* Pas d'obligation pour les gaz à effet de serre en vertu du Protocole de Kyoto.
Source : Site Web de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, au 9 mai 2001

Annexe B—Description de certaines questions du Protocole de Kyoto

Question	Description
Mécanismes de Kyoto	
Mécanisme de développement propre	Pour permettre aux pays industrialisés de financer les projets de réduction des émissions dans les pays en développement et d'obtenir ainsi des crédits de réduction des émissions.
Mécanisme des échanges d'émissions	Pour permettre aux pays industrialisés d'acheter et de vendre entre eux des crédits de réduction des émissions.
Mécanisme de mise en application commune	Projets conjoints entre des pays industrialisés qui ont des objectifs dans le cadre du Protocole de Kyoto avec autorisation d'échanger des crédits de réduction des émissions.
Autres questions	
Puits de carbone	Moyen d'extraction du carbone de l'atmosphère par les forêts et par une bonne gestion des terres agricoles. Peut être utilisé par les pays pour atteindre leurs objectifs de réduction des émissions.
Mesures d'observation des règles	Pour s'assurer que les pays observent les règles et jouent franc-jeu.
Soutien financier	Pour fournir aux pays en développement les ressources financières qui leur permettront de mettre en œuvre le Protocole.
Transfert de technologies	Pour promouvoir, faciliter et financer le transfert de technologies écologiques, particulièrement aux pays en développement.

Source : Trousse d'information sur le changement climatique : Fiche d'information – Le Protocole de Kyoto : défis et possibilités, site Web de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et communiqués de presse du gouvernement du Canada (2000).

Annexe C—Pays qui avaient ratifié le Protocole de Kyoto au 9 mai 2001

Antigua-et-Barbuda	Honduras	Palaos
Azerbaïdjan	Jamaïque	Panama
Bahamas	Kiribati	Paraguay
Barbade	Lesotho	Roumanie*
Bolivie	Maldives	Salvador
Chypre	Maurice	Samoa
Équateur	Mexique	Trinidad et Tobago
Fidji	Micronésie (États fédérés de)	Turkménistan
Géorgie	Mongolie	Tuvalu
Guatemala	Nicaragua	Uruguay
Guinée	Niue	
Guinée équatoriale	Ouzbékistan	

* Pays de l'Annexe I avec obligations pour les émissions de gaz à effet de serre
Source : Site Web de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Annexe D—Volets du Fonds d'action pour le changement climatique

Volet	Description
Mesures d'action précoce en matière de technologie	Pour appuyer des projets rentables axés sur la technologie qui se traduiront par des réductions des émissions de gaz à effet de serre.
Analyses en profondeur	Pour examiner les options de mise en œuvre du Protocole de Kyoto.
Science, impacts et adaptation	Pour améliorer notre connaissance du système climatique et évaluer l'impact du changement climatique sur les différentes régions du Canada, de même que les options d'adaptation.
Sensibilisation du public	Pour renseigner les Canadiens sur les changements climatiques et les inciter à passer à l'action, et pour créer des partenariats avec d'autres paliers de gouvernement, les collectivités, le secteur privé et diverses organisations, dans le cadre de projets de mesures d'action précoce.

Source : Communiqué de presse du gouvernement du Canada : Le gouvernement fédéral s'attaque concrètement aux changements climatiques (1998)

Annexe E—Tables de concertation et groupes de travail et leur mandat respectif

Tables de concertation ou groupes de travail	Mandat
Table de l'agriculture et de l'agroalimentation	Proposer une contribution sectorielle à une stratégie nationale post-Kyoto sur le changement climatique, ce qui comprend l'élaboration d'options visant à réduire les émissions du secteur et à adapter celui-ci aux effets du changement des conditions agricoles.
Groupe de l'analyse et de la modélisation	Étudier des questions entourant les besoins d'analyse et de modélisation liés à l'élaboration d'une stratégie nationale de mise en oeuvre des mesures sur le changement climatique et, plus particulièrement : • assurer la cohérence des données de base utilisées pour évaluer différentes options ou méthodes de lutte contre le changement climatique; • préparer un cadre d'analyse assurant l'uniformité et la comparabilité des méthodes et des démarches qui serviront à évaluer différentes mesures ou options en matière de changement climatique et leurs implications; • entreprendre l'analyse et la modélisation générales de différents scénarios de mise en oeuvre, à l'aide de différentes combinaisons de mesures ou d'options.
Table des édifices	Contribuer à l'élaboration d'un plan national de mise en oeuvre de mesures sur le changement climatique qui tienne compte des préoccupations régionales, des occasions et des tendances, ainsi que des intérêts socio-économiques des propriétaires et des exploitants d'immeubles commerciaux et d'établissements, des locataires et des propriétaires de maisons, et des intervenants de l'industrie.
Table des crédits pour mesures hâtives	Évaluer les options et recommander des programmes et des plans de mise en oeuvre pour l'établissement d'un système de crédit pour mesures hâtives au Canada. Servir de centre de liaison sur les échanges de droits d'émission au niveau national, plus particulièrement pour l'analyse des approches volontaires.
Table de l'électricité	La Table de l'électricité se penchera sur les volets production, transport et distribution de l'industrie de l'électricité et elle étudiera entre autres le rôle que pourraient jouer les industries de l'électricité et de la cogénération, notamment le secteur des énergies renouvelables, dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elle se concertera pour tracer un portrait de la situation actuelle (document de base) et voir quelles options s'offrent à l'industrie de l'électricité, aux décideurs et aux gouvernements. Elle déterminera, autant que possible, en se basant sur l'information disponible, les impacts économiques, environnementaux et sociaux de chaque option aux échelles provinciale et nationale; elle évaluera les réductions que chaque option pourrait engendrer et elle formulera des recommandations. La Table examinera le cycle complet des émissions de gaz à effet de serre ainsi que les autres impacts environnementaux, les échanges commerciaux avec les États-Unis et l'évolution de la structure de l'industrie, compte tenu de l'information disponible.
Table des nouvelles mesures volontaires	Afin d'accroître l'efficacité des mesures volontaires qui visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre et de relever le taux de participation à ces mesures, la Table recommandera des options visant à surmonter les obstacles et désincitatifs aux mesures volontaires et participera à l'élaboration et à la mise en oeuvre de programmes officiels de reconnaissance. La Table doit s'occuper plus particulièrement des mesures volontaires prises par des industries, des organismes commerciaux et des établissements, et travailler avec d'autres tables en ce qui a trait aux mesures volontaires des consommateurs et du public. Il importe que la Table s'occupe des mesures volontaires ce qui comprend, sans s'y restreindre, l'amélioration de *Mesures volontaires et Registre* (MVR inc.).

Tables de concertation ou groupes de travail	Mandat
Table du secteur forestier	Analyser et évaluer les contributions que le secteur forestier pourrait faire aux initiatives canadiennes sur le changement climatique et les incidences de celles-ci sur le secteur, défini largement. La Table doit servir de mécanisme d'intégration de toutes les dimensions du changement climatique qui touchent le secteur des forêts et explorer les dossiers qui échappent aux autres tables, mais qui sont importantes pour le secteur (collectivités qui dépendent de la forêt, utilisations traditionnelles, création d'emplois et analyses visant l'industrie forestière).
Table de l'industrie	Susciter une compréhension plus approfondie des défis posés par les mesures d'atténuation du changement climatique et des possibilités qu'elles recèlent pour l'industrie, des points de vue environnemental, économique, technologique et de la compétitivité. Évaluer diverses options de réduction des émissions de gaz à effet de serre qui s'inscriraient dans le contexte de la stratégie nationale de mise en oeuvre, notamment celles définies tant par la Table de l'industrie que par d'autres tables et groupes, et susciter une compréhension réciproque approfondie et claire des effets de ces options sur la compétitivité du Canada et de leur incidence sur les régions et les secteurs.
Table sur les mécanismes de Kyoto	Se pencher sur les mécanismes internationaux d'échange de droits d'émissions et sur les mécanismes connexes de flexibilité comme le mécanisme de développement propre, l'application conjointe et les questions connexes d'échanges sur le territoire national.
Table des municipalités	Coordonner l'élaboration et l'analyse d'options pour la réduction des gaz à effet de serre dans le secteur municipal pour examen dans le cadre de la stratégie de mise en oeuvre nationale.
Table de la sensibilisation du public	Élaborer une stratégie à long terme de sensibilisation du public fondée sur de solides recherches, dans le contexte d'une stratégie nationale de mise en oeuvre visant à encourager le public à agir dans le dossier du changement climatique. Fournir des conseils stratégiques et pratiques aux autres tables de concertation et groupes de travail en matière de sensibilisation.
Groupe de la science, des impacts et de l'adaptation	Rassembler de l'information sur la science du changement climatique, son impact et les possibilités d'adaptation.
Table des puits	Cerner l'état des connaissances, les lacunes et les défis qui entourent le dossier des puits biologiques forestiers et agricoles et de toute autre sorte de puits biologiques qui pourrait être identifiée. Fournir des données et des conseils techniques aux gouvernements afin de faire en sorte qu'ils disposent de l'information et des analyses nécessaires à la prise d'une décision sur la ratification et l'application des dispositions du Protocole de Kyoto qui portent sur les puits.
Table de la technologie	Élaborer, pour examen par les ministres, divers moyens d'accentuer le rôle des technologies afin d'atteindre deux objectifs principaux : • contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre grâce au développement et à la commercialisation des technologies innovantes; • renforcer les capacités des sociétés canadiennes et multiplier les occasions qu'elles ont d'offrir des technologies respectueuses de l'environnement sur les marchés canadiens et étrangers.
Groupe de travail sur les permis échangeables	Le Groupe de travail sur les permis échangeables a été créé pour gérer les efforts déployés concernant les options qui pourraient exiger des permis obligatoires pour au moins certaines sources de gaz à effet de serre.

Tables de consultation ou groupes de travail	Mandat
Table du transport	Dégager des mesures précises qui visent à atténuer les émissions de gaz à effet de serre du secteur canadien des transports. La Table doit cerner et analyser une brochette de mesures possibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre. L'analyse de ces mesures devrait en comporter les incidences en gaz à effet de serre pour la période budgétaire 2008-2012 et jusqu'en 2020 ainsi que les coûts et les avantages connexes (voir la rubrique « Document sur les options »). Toutes les facettes du système canadien de transports seront examinées, c'est-à-dire tous les modes (routier, ferroviaire, maritime et aérien); tous les carburants utilisés; le transport de passagers (urbain et interurbain); le matériel de transport (excluant les émissions d'usines de fabrication); l'infrastructure de transport; le transport de marchandises; les transports urbains; les normes et technologies des véhicules; le transport intermodal; enfin, la gestion de la demande de transports.

Source : Site Web du Processus national sur le changement climatique

Annexe F—Certaines sources d'information nouvelles sur le changement climatique[1]

Information		Source
Téléphone		
1-800-O-Canada (622-6232)		Gouvernement du Canada
1-800-959-9606		Gouvernement du Canada
Sites Web		
www.nccp.ca		Processus national sur le changement climatique
www.climatechange.gc.ca		Gouvernement du Canada
www.ec.gc.ca/climate		Environnement Canada
www.climatechange.nrcan.gc.ca		Ressources naturelles Canada
Documents[2]		
1998	Le changement climatique : Des jalons pour l'action	Ressources naturelles Canada
1998-2000	Documents de base et Rapports sur les options, produits par les tables de concertation / groupes de travail	Processus national sur le changement climatique
1999	Changement climatique mondial : Passez à l'action pour atténuer les changements climatiques	Ressources naturelles Canada et Environnement Canada
1999	La trousse d'information sur les changements climatiques	Gouvernement du Canada
1999	Onze documents de fond sur divers sujets : • Composer avec le changement climatique • Les émissions de gaz à effet de serre : perspectives jusqu'en 2010 • Relever le défi du changement climatique : des réussites canadiennes • Kyoto et après : les défis et les possibilités • Le Fonds d'action pour le changement climatique • Le gouvernement fédéral et le changement climatique : Prêcher par l'exemple • Les impacts du changement climatique • Les effets régionaux du changement climatique • Vers une stratégie nationale de mise en oeuvre • La science du changement climatique • Ce que les canadiens peuvent faire au sujet du changement climatique	Ressources naturelles Canada et Environnement Canada
1999	Dix fiches éclair sur le changement climatique et l'agriculture, les zones côtières, l'économie, l'énergie, les pêches, les forêts, la santé humaine, la science, la technologie et les transports	Ressources naturelles Canada et Environnement Canada
1999	La perspective du Canada sur les changements climatiques : Un recueil d'initiatives prises par le Canada - Science, impacts et adaptation - Relever le défi	Environnement Canada
1999	Perspectives des émissions du Canada : une mise à jour pour 2010	Processus national sur le changement climatique
2000	Réductions des émissions causées par les activités du secteur public - Rapport d'étape présenté à Mesures volontaires et Registre Inc. du Défi-climat canadien	Gouvernement du Canada

Information		Source
2000	Synthèse des propositions des Tables de concertation pour la Phase Un	Processus national sur le changement climatique
2000	Inventaire canadien des gaz à effet de serre : 1990-1998	Environnement Canada
2000	Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique	Gouvernement du Canada
2000	Stratégie nationale de mise en œuvre du Canada sur le changement climatique	Processus national sur le changement climatique
2000	Premier plan national d'activités du Canada sur le changement climatique	Processus national sur le changement climatique
2000	Office de l'efficacité énergétique - Évolution de l'efficacité énergétique au Canada de 1990 à 1998 : Une revue de la consommation d'énergie secondaire, de l'efficacité énergétique et des émissions de gaz à effet de serre	Ressources naturelles Canada
2000	Recueil de mesures canadiennes : Agir pour contrer le changement climatique	Processus national sur le changement climatique
2000	Une évaluation des conséquences économiques et environnementales pour le Canada du protocole de Kyoto, rapport du Groupe de l'analyse et de la modélisation	Processus national sur le changement climatique

[1] Ne comprend pas les sources d'information provinciales sur le changement climatique.

[2] Au moment du suivi, la plupart de ces documents étaient affichés sur l'un des sites Web mentionnés ci-haut.

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes—2001

Table des matières principale

Point de vue de la commissaire—2001
Avant-propos et Points saillants

Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Chapitre 1 Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Gestion du développement durable

Chapitre 2 Les systèmes de gestion du développement durable
Chapitre 3 L'information communiquée sur le développement durable : le point sur l'efficacité du système
Chapitre 4 L'évaluation des premières stratégies de développement durable
Chapitre 5 L'intégration de la dimension sociale : un jalon clé

Suivi

Chapitre 6 Le changement climatique et l'efficacité énergétique : rapport d'étape

Pétitions

Chapitre 7 Être à l'écoute des Canadiens : le processus de pétition

2001

Rapport de la

commissaire à l'environnement et au développement durable

à la Chambre des communes

Pétitions

Chapitre 7

Être à l'écoute des Canadiens :
le processus de pétition

Le Rapport de l'an 2001 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte sept chapitres, ainsi que le « Point de vue de la commissaire—2001 » et un Avant-propos. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, addressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001

N° de catalogue FA1-2/2001-7F
ISBN 0-662-86212-0

Chapitre

7

Être à l'écoute des Canadiens

Le processus de pétition

Pour tout commentaire ou toute question concernant le processus de pétition en matière d'environnement, ou pour présenter une pétition, veuillez communiquer avec nous à l'adresse suivante :

Bureau du vérificateur général
et du commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada
Objet : Pétitions
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 995-3708
Télécopieur : (613) 941-8286
Courriel : petitions@oag-bvg.gc.ca
Site Web : www.oag-bvg.gc.ca

Table des matières

Points saillants 1

Introduction 3

Le processus de pétition en matière d'environnement prévu par la *Loi sur le vérificateur général* 3

Qu'est-ce qu'une pétition en matière d'environnement? 3

Les pétitions en matière d'environnement : une meilleure option 6

Qui peut participer au processus de pétition? 6

Quels types de demandes peuvent être formulées? 6

Le bilan des pétitions 7

Une rétrospective des pétitions (de décembre 1995 au 15 juillet 2001) 7

Qu'est-ce qui préoccupe les Canadiens? 8

Tirer le meilleur parti du processus 11

Notre examen 11

Nouvelles initiatives 11

Guide de préparation d'une pétition en matière d'environnement 12

Comment participer? 12

Questions initiales 12

Que signifie « question environnementale relative au développement durable »? 12

Organisations fédérales visées par le processus de pétition 14

Qu'est-ce qu'une pétition devrait contenir? 14

Conclusion 15

Annexes

A. Sommaire des pétitions récentes (comprend les pétitions reçues ou en attente pour la période allant du 1er mai 2000 au 15 juillet 2001) 16

B. Sommaire des pétitions antérieures (pour la période du 1er janvier 1996 au 31 décembre 1999) 39

Être à l'écoute des Canadiens

Le processus de pétition

Points saillants

7.1 Le processus de pétition prévu par la *Loi sur le vérificateur général* est un mécanisme officiel mis à la disposition des Canadiens pour qu'ils puissent exprimer leurs préoccupations d'ordre environnemental aux ministres et aux ministères fédéraux et obtenir d'eux une réponse à ce sujet. Le processus permet, par exemple, aux citoyens et aux organisations de demander aux ministres fédéraux qu'ils expliquent la politique fédérale, qu'ils fassent enquête sur un problème environnemental ou encore qu'ils examinent leur application de la loi dans ce domaine.

7.2 La commissaire à l'environnement et au développement durable est responsable du processus de pétition au nom de la vérificatrice générale du Canada. La commissaire coordonne le processus, fait le suivi des réponses et veille à ce que les ministres fédéraux et leurs ministères respectifs répondent aux questions posées par les Canadiens et traitent les enjeux qu'ils signalent.

7.3 Le processus de pétition a été mis en place en décembre 1995, mais il est pratiquement inconnu des Canadiens. L'une des principales priorités de la commissaire consiste à le faire connaître davantage au public et à fournir des lignes directrices pour préparer et présenter une pétition portant sur des questions environnementales. Nous prenons des mesures, car nous nous efforçons de rendre le processus de pétition le plus efficace possible. Ainsi, nous faisons le suivi des engagements pris par les ministères dans leurs réponses aux pétitions et en examinons les questions pour voir s'il n'y avait pas lieu d'en faire l'objet de futures études ou vérifications.

7.4 Si des questions relatives à l'environnement ou au développement durable vous préoccupent et que vous désirez obtenir des réponses, vous devriez envisager d'avoir recours au processus de pétition prévu par la *Loi sur le vérificateur général*.

Introduction

7.5 Le processus de pétition en matière d'environnement a été créé il y a six ans par suite des modifications qui ont été apportées à la *Loi sur le vérificateur général*. Il s'agit d'un mécanisme officiel mis à la disposition des Canadiens pour qu'ils puissent exprimer leurs préoccupations aux ministres fédéraux au sujet de questions environnementales et obtenir une réponse à ce sujet. Le processus permet, par exemple, aux citoyens et aux organisations de demander aux ministres fédéraux qu'ils expliquent la politique fédérale, qu'ils fassent enquête sur un problème environnemental ou encore qu'ils examinent leur application de la loi dans ce domaine.

7.6 L'objet du présent chapitre est de rendre le processus de pétition plus accessible aux Canadiens et d'en faciliter la compréhension. Nous espérons qu'il saura vous intéresser et vous dévoilera les avantages éventuels du processus. Ce chapitre vous présente :

- un aperçu du processus de pétition en matière d'environnement prévu par la *Loi sur le vérificateur général*;
- un aperçu des questions et des tendances relevées dans les pétitions ainsi qu'un résumé des pétitions et réponses récentes;
- notre examen du processus des pétitions et certaines des nouvelles initiatives auxquelles il a donné lieu (voir la page 11);
- l'information dont vous avez besoin pour préparer et soumettre votre pétition (voir la page 12).

Le processus de pétition en matière d'environnement prévu par la *Loi sur le vérificateur général*

Qu'est-ce qu'une pétition en matière d'environnement?

7.7 Le processus de pétition en matière d'environnement s'inspire du processus de pétition traditionnelle — une demande formelle est présentée à une autorité ou à un organisme dirigeant. Cependant, il existe des différences importantes entre les deux.

7.8 **Il n'est pas nécessaire de recueillir de nombreuses signatures.** Un particulier, une municipalité, une organisation ou une société peut présenter une pétition en matière d'environnement.

7.9 **Une simple lettre suffit.** Une pétition traditionnelle comporte des formalités, mais une pétition en matière d'environnement peut prendre différentes formes pourvu qu'elle soit écrite.

7.10 **Les pétitions sont d'abord envoyées à la vérificatrice générale du Canada.** La commissaire, au nom de la vérificatrice générale, transmet les pétitions aux ministères concernés et assure le suivi des réponses.

7.11 La pétition doit s'appuyer sur des préoccupations d'ordre environnemental. Les pétitions doivent porter sur une « question environnementale relative au développement durable » (pour plus de détails, voir la page 12).

7.12 Seuls certains ministères et organismes fédéraux prennent part au processus. La pièce 7.1 dresse la liste des 25 organisations concernées. La pièce 7.2 présente un aperçu du processus.

Pièce 7.1 **Ministères et organismes fédéraux assujettis au processus de pétition en matière d'environnement**

Le processus de pétition s'applique à 25 ministères et organismes fédéraux.

Affaires indiennes et du Nord Canada

Agence canadienne de développement international (ACDI)

Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec

Agence de promotion économique du Canada atlantique

Agence des douanes et du revenu du Canada (auparavant Revenu Canada)

Agence Parcs Canada

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Anciens Combattants Canada

Citoyenneté et Immigration Canada

Développement des ressources humaines Canada

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

Environnement Canada

Industrie Canada

Ministère de la Défense nationale

Ministère de la Justice

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Ministère des Finances

Ministère du Patrimoine canadien

Pêches et Océans

Ressources naturelles Canada

Santé Canada

Secrétariat du Conseil du Trésor

Solliciteur général Canada

Transports Canada

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

7.11 La pétition doit s'appuyer sur des préoccupations d'ordre environnemental. Les pétitions doivent porter sur une « question environnementale relative au développement durable » (pour plus de détails, voir la page 12).

7.12 Seuls certains ministères et organismes fédéraux prennent part au processus. La pièce 7.1 dresse la liste des 25 organisations concernées. La pièce 7.2 présente un aperçu du processus.

Pièce 7.1 Ministères et organismes fédéraux assujettis au processus de pétition en matière d'environnement

Le processus de pétition s'applique à 25 ministères et organismes fédéraux.

Affaires indiennes et du Nord Canada

Agence canadienne de développement international (ACDI)

Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec

Agence de promotion économique du Canada atlantique

Agence des douanes et du revenu du Canada (auparavant Revenu Canada)

Agence Parcs Canada

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Anciens Combattants Canada

Citoyenneté et Immigration Canada

Développement des ressources humaines Canada

Diversification de l'économie de l'Ouest Canada

Environnement Canada

Industrie Canada

Ministère de la Défense nationale

Ministère de la Justice

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Ministère des Finances

Ministère du Patrimoine canadien

Pêches et Océans

Ressources naturelles Canada

Santé Canada

Secrétariat du Conseil du Trésor

Solliciteur général Canada

Transports Canada

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Pièce 7.2 Aperçu de la pétition en matière d'environnement

Enclenchement du processus

La pétition est présentée à la vérificatrice générale du Canada.

Examen de la pétition

Le personnel examine la pétition afin de déterminer si elle est conforme aux exigences de la *Loi sur le vérificateur général*. Il se pose les questions suivantes :

- Est-elle soumise par un résidant du Canada (nom et adresse au Canada)?
- S'agit-il d'une question environnementale relative au développement durable?
- L'un ou l'autre des 25 ministères et organismes assujettis au processus de pétition est-il responsable de la question soulevée dans la pétition?

Si la réponse à l'une ou l'autre de ces questions est NÉGATIVE, la commissaire communique avec le signataire et lui renvoie la pétition accompagnée de commentaires.*

Si la pétition est incomplète ou si l'information présentée ou les demandes ne sont pas claires, la commissaire communique avec le signataire et lui demande de la présenter à nouveau.

Si le document satisfait aux trois exigences de base, la commissaire le traite comme une « pétition ».

Transmission d'une pétition aux ministères concernés

Au nom de la vérificatrice générale, la commissaire :

- ouvre un dossier;
- transmet la pétition au(x) ministre(s) compétent(s) du (des) ministère(s) concerné(s).

Délai prescrit par la Loi – 15 jours

Réponse à une pétition — Rôle du ministre

Sur réception d'une pétition, le ministre doit :

- envoyer un accusé de réception au(x) signataire(s). Une copie doit être acheminée à la commissaire, au soin de la vérificatrice générale.

Délai prescrit par la Loi – 15 jours

- examiner la pétition et préparer une réponse. La réponse est envoyée au(x) signataire(s) avec copie à la commissaire, au soin de la vérificatrice générale.

Délai prescrit par la Loi – 120 jours

S'il n'est pas possible de respecter le délai de 120 jours, le ministre doit en aviser le(s) signataire(s). Il doit envoyer l'avis avant l'expiration du délai.

Rôle de la commissaire

Suivi

La commissaire assure le suivi des accusés de réception et des réponses des ministres transmis au nom de leurs ministères respectifs.

Communication de l'information

La commissaire informe la Chambre des communes du nombre de pétitions reçues, de leur objet et de leur état d'avancement. Elle transmet aussi de l'information supplémentaire sur les pétitions et les réponses des ministères.

Diffusion dans le Web

La commissaire diffuse les pétitions et les réponses des ministres dans le site Web du Bureau (www.oag-bvg.gc.ca).

*La commissaire peut fournir de l'information sur le processus et les éléments requis d'une pétition, mais elle n'est pas en mesure d'en commenter le contenu.

Les pétitions en matière d'environnement : une meilleure option

7.13 Les Canadiens ont toujours pu s'adresser par écrit aux ministres fédéraux ou aux représentants des ministères et obtenir d'eux une réponse. Par ailleurs, le processus de pétition est un mécanisme officiel qui permet de communiquer au gouvernement les préoccupations d'ordre environnemental. Les ministres fédéraux qui reçoivent les pétitions doivent fournir une réponse dans un délai de 120 jours. La commissaire assure le suivi des réponses des ministres et en fait le compte rendu dans son rapport annuel à la Chambre des communes.

7.14 Les pétitions en matière d'environnement constituent également un moyen de rehausser le profil d'enjeux particuliers auprès des parlementaires, des médias, du public et de la commissaire. Elles peuvent également se révéler un moyen efficace d'obtenir des réponses concrètes des ministères fédéraux, comme l'illustre une pétition qui a franchi toutes les étapes du processus (voir la page 9).

Qui peut participer au processus de pétition?

7.15 Tout résidant, toute municipalité, toute organisation ou toute société ayant son siège social au Canada peut présenter une pétition en matière d'environnement. Ainsi, un signataire peut être :

- un commerçant au détail qui désire savoir comment le gouvernement fédéral traite les risques associés aux aliments génétiquement modifiés;
- un habitant du Nord qui aimerait participer aux consultations sur la récolte des ressources forestières au nord du 60^{e} parallèle;
- une municipalité qui aimerait savoir quels types de règlements fédéraux vont être appliqués pour réduire le smog et les émissions de gaz à effet de serre;
- un organisme environnemental qui veut savoir si les raffineries se conforment aux nouveaux règlements fédéraux sur les carburants.

Quels types de demandes peuvent être formulées?

7.16 Le signataire d'une pétition peut aborder les questions environnementales et exprimer ses préoccupations à cet égard sous différents angles. Voici quelques exemples :

- Si vous croyez qu'il y a infraction à une loi ou à un règlement fédéral, ou que ceux-ci ne sont pas appliqués, vous pouvez demander aux ministères fédéraux de faire enquête à ce sujet.
- Si vous ne connaissez pas très bien la politique du gouvernement fédéral dans un secteur donné, vous pouvez demander des précisions au gouvernement.
- Si vous avez des préoccupations au sujet de la loi, des règlements ou des politiques en vigueur en matière d'environnement, vous pouvez demander qu'ils soient revus. Si vous proposez des améliorations, vous pouvez demander une réponse à vos suggestions.

- Si vous ne savez pas très bien en quoi consiste le rôle d'un ministère face à un enjeu, vous pouvez demander des éclaircissements.
- Si vous voulez savoir quelles mesures ont été prises pour respecter un engagement officiel pris par un ministre, vous pouvez demander des précisions.
- Si vous voulez savoir ce que fait un ministère pour réduire les incidences environnementales de ses activités et pratiques, vous pouvez le lui demander.

7.17 Le Guide de préparation d'une pétition en matière d'environnement (voir la page 12) vous explique en détail comment participer au processus.

Le bilan des pétitions

7.18 Notre examen a porté d'abord sur les pétitions qui remontaient à décembre 1995. L'annexe A renferme des détails sur les pétitions en cours — celles qui ont été reçues ou auxquelles on a répondu depuis le dernier rapport du commissaire, paru en mai 2000. L'annexe B contient une liste des pétitions antérieures à 2000.

Une rétrospective des pétitions (de décembre 1995 au 15 juillet 2001)

7.19 Peu de pétitions ont été présentées à ce jour. Depuis la création du processus, seulement 32 pétitions en matière d'environnement ont été reçues. Le processus a démarré lentement : une pétition a été reçue en 1996, et sept autres en 1997. Le recours au processus a atteint son point culminant en 1998, avec un total de onze pétitions. Depuis, leur nombre a diminué pour atteindre sept en 1999, puis six en 2000. À la mi-juillet de 2001, six pétitions avaient été reçues.

7.20 Depuis la publication du dernier rapport du commissaire au début de mai 2000, onze pétitions ont été reçues et transmises aux ministères fédéraux. Nous avons reçu les réponses à six pétitions.

7.21 Les ministères engagés dans le processus de pétition. On a demandé à environ la moitié des 25 ministères et organismes qui sont assujettis au processus de répondre aux pétitions. Au 15 juillet 2001, les ministres avaient répondu au nom des ministères et organismes suivants : Agriculture et Agroalimentaire Canada, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, le ministère du Patrimoine canadien, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Environnement Canada, Pêches et Océans, Santé Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Industrie Canada, Ressources naturelles Canada, l'Agence Parcs Canada, Transports Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Dans plusieurs cas, les pétitions ont été transmises à plus d'un ministère. De plus en plus, des réponses sont données au nom de deux ou de plusieurs ministères.

7.22 Le ministre de Pêches et Océans a dû répondre au plus grand nombre de pétitions (14). Le ministre de l'Environnement en a aussi reçu beaucoup (13).

7.23 Les ministères semblent faire un effort réel pour répondre aux pétitions comme l'exige la *Loi* (dans un délai de 120 jours suivant leur réception). Cela contraste avec les années précédentes où certains ministères ne respectaient pas les délais de manière constante.

Qu'est-ce qui préoccupe les Canadiens?

7.24 Les pétitions illustrent la gamme des enjeux environnementaux et, de manière plus générale, des questions de développement durable qui préoccupent les Canadiens. L'étendue des enjeux montre également la mesure dans laquelle le gouvernement fédéral, par ses lois, politiques, programmes et activités, exerce une influence sur l'environnement et le développement durable à tous les niveaux — local, régional, national et international.

7.25 De nombreuses pétitions ont fait état de préoccupations locales. Dans un cas, un signataire s'inquiétait des rejets dans l'air et dans l'eau d'une usine de pâtes et papier locale. Il soutenait que les règlements fédéraux régissant la pollution étaient peu appliqués et que la collectivité vivant en aval de l'usine en subissait les effets. Dans d'autres cas, les pétitions étaient centrées sur des projets précis, par exemple la construction d'un barrage, d'un pont ou l'aménagement d'un terrain de golf.

7.26 Dans certains cas, les problèmes locaux ont soulevé des questions d'envergure nationale. Par exemple, une substance toxique, le trichloroéthylène (TCE), avait contaminé la source d'approvisionnement en eau potable d'une petite communauté rurale. Les signataires de cet endroit ont demandé un raffermissement des Lignes directrices sur la qualité de l'eau potable au Canada concernant le trichloroéthylène et la prise de mesures pour réglementer le TCE aux termes de *la Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (voir l'encadré — Pétition sur le trichloroéthylène, à la page 9).

7.27 Les pétitions ont mis en lumière la politique fédérale sur des questions comme le transport durable et la biotechnologie. Ainsi, la politique en matière de biotechnologie a fait l'objet d'un examen par suite d'une pétition où l'on demandait des éclaircissements sur le rôle du gouvernement fédéral quant à la dissémination dans l'environnement d'organismes génétiquement modifiés.

7.28 Peu de pétitions ciblaient les activités du Canada sur la scène internationale. Dans un cas, les signataires ont exprimé leur inquiétude au sujet des effets éventuels sur l'équité sociale, la protection environnementale, la protection de la santé publique et le développement durable de l'Accord multilatéral sur l'investissement (l'AMI), accord qui n'est plus en vigueur. Seulement deux pétitions ont abordé la question de savoir si le Canada avait respecté ses engagements découlant des conventions et accords environnementaux internationaux.

7.29 **Les pêches et les évaluations environnementales sont des enjeux importants pour les Canadiens.** Si les chiffres sont un indicateur, les pêches et les évaluations environnementales représentent d'importants enjeux pour

Pétition sur le trichloroéthylène

La contamination de la source d'approvisionnement en eau potable d'une collectivité a fait l'objet d'une pétition déposée par le Sierra Legal Defence Fund à l'automne 2000. Cet organisme agissait au nom du Beckwith Water Contamination Committee. Les résidants de Beckwith tirent leur eau potable de puits artésiens privés. Bon nombre de ces puits sont contaminés par le trichloroéthylène (TCE), une substance qui a été déclarée « toxique » en 1993, aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Les signataires ont formulé quatre demandes précises dans leur pétition. On trouvera ci-après un résumé de deux des demandes ainsi que des extraits de la réponse conjointe des ministres fédéraux de la Santé et de l'Environnement.

Modifier les Lignes directrices sur la qualité de l'eau potable au Canada concernant le trichloroéthylène (TCE). Les signataires ont mis en question les lignes directrices actuelles concernant le TCE, qui devraient, selon eux, être raffermies afin de tenir compte des découvertes scientifiques récentes et de recommandations semblables dans d'autres administrations. Ils ont demandé aux ministres d'envisager un nouvel examen de ces lignes directrices en vue de les rendre au moins aussi strictes que celle de la United States Environmental Protection Agency. Les ministres ont convenu de la gravité des préoccupations des citoyens du canton de Beckwith et leur ont répondu ce qui suit :

[traduction]
« Quant à la demande visant à raffermir les Lignes directrices sur la qualité de l'eau potable au Canada concernant le trichloroéthylène (TCE), Santé Canada va accélérer son examen de cette recommandation. Le ministère encouragera la mise en oeuvre, le plus rapidement possible, de toute proposition relative à la révision des lignes directrices en ayant recours au mécanisme fédéral-provincial actuel. Le Sous-comité fédéral-provincial sur l'eau potable a décidé, à sa réunion de mai 2000, de rendre plus prioritaire la réévaluation des lignes directrices concernant le TCE... »

Prendre des mesures pour réglementer le TCE en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)*. Les signataires ont fait remarquer que le TCE a été déclaré toxique suivant la *LCPE* en 1993. Ils ont demandé pourquoi le gouvernement n'avait pas pris de mesures pour contrôler l'utilisation du TCE au Canada et ils ont réclamé l'intervention des ministres.

Les ministres ont relaté les mesures prises depuis 1993 pour élaborer un règlement sur le contrôle du TCE. Ils ont ajouté ce qui suit :

[traduction]
« Quant aux mesures à prendre aux termes de la *LCPE* en vue de protéger l'environnement et les Canadiens, Environnement Canada agira aussi rapidement que possible pour faire adopter un règlement sur le TCE en application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999). Il est prévu que ce règlement sera publié dans la Partie I de la *Gazette du Canada* au cours de la première moitié de 2001 afin de contrôler l'utilisation de solvants pour le dégraissage, ce à quoi sert surtout le TCE... »

les Canadiens. Dans l'ensemble, 14 pétitions avaient trait aux pêches. On abordait des sujets variés qui allaient de la destruction des habitats à leur conservation, en passant par l'aquaculture ou encore le poisson génétiquement modifié. Un grand nombre de pétitions étaient axées sur les activités des ministères fédéraux en tant qu'« autorités responsables » selon la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Bon nombre des projets ou des réalisations relevés dans les pétitions ont fait l'objet d'une évaluation environnementale en vertu de la *Loi*.

7.30 Autres questions importantes. D'autres questions ont reçu passablement d'attention tout au long du processus de pétition. En voici quelques-unes :

- **Des préoccupations concernant l'environnement et la santé.** Outre la pétition qui portait sur la substance toxique susmentionnée, il y a eu des pétitions sur l'appauvrissement de la couche d'ozone, l'utilisation de pesticides et les additifs dans l'essence.

Pétition sur le trichloroéthylène

La contamination de la source d'approvisionnement en eau potable d'une collectivité a fait l'objet d'une pétition déposée par le Sierra Legal Defence Fund à l'automne 2000. Cet organisme agissait au nom du Beckwith Water Contamination Committee. Les résidants de Beckwith tirent leur eau potable de puits artésiens privés. Bon nombre de ces puits sont contaminés par le trichloroéthylène (TCE), une substance qui a été déclarée « toxique » en 1993, aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Les signataires ont formulé quatre demandes précises dans leur pétition. On trouvera ci-après un résumé de deux des demandes ainsi que des extraits de la réponse conjointe des ministres fédéraux de la Santé et de l'Environnement.

Modifier les Lignes directrices sur la qualité de l'eau potable au Canada concernant le trichloroéthylène (TCE). Les signataires ont mis en question les lignes directrices actuelles concernant le TCE, qui devraient, selon eux, être raffermies afin de tenir compte des découvertes scientifiques récentes et de recommandations semblables dans d'autres administrations. Ils ont demandé aux ministres d'envisager un nouvel examen de ces lignes directrices en vue de les rendre au moins aussi strictes que celle de la United States Environmental Protection Agency. Les ministres ont convenu de la gravité des préoccupations des citoyens du canton de Beckwith et leur ont répondu ce qui suit :

[traduction]
« Quant à la demande visant à raffermir les Lignes directrices sur la qualité de l'eau potable au Canada concernant le trichloroéthylène (TCE), Santé Canada va accélérer son examen de cette recommandation. Le ministère encouragera la mise en oeuvre, le plus rapidement possible, de toute proposition relative à la révision des lignes directrices en ayant recours au mécanisme fédéral-provincial actuel. Le Sous-comité fédéral-provincial sur l'eau potable a décidé, à sa réunion de mai 2000, de rendre plus prioritaire la réévaluation des lignes directrices concernant le TCE... »

Prendre des mesures pour réglementer le TCE en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE)*. Les signataires ont fait remarquer que le TCE a été déclaré toxique suivant la *LCPE* en 1993. Ils ont demandé pourquoi le gouvernement n'avait pas pris de mesures pour contrôler l'utilisation du TCE au Canada et ils ont réclamé l'intervention des ministres.

Les ministres ont relaté les mesures prises depuis 1993 pour élaborer un règlement sur le contrôle du TCE. Ils ont ajouté ce qui suit :

[traduction]
« Quant aux mesures à prendre aux termes de la *LCPE* en vue de protéger l'environnement et les Canadiens, Environnement Canada agira aussi rapidement que possible pour faire adopter un règlement sur le TCE en application de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (1999). Il est prévu que ce règlement sera publié dans la Partie I de la *Gazette du Canada* au cours de la première moitié de 2001 afin de contrôler l'utilisation de solvants pour le dégraissage, ce à quoi sert surtout le TCE... »

les Canadiens. Dans l'ensemble, 14 pétitions avaient trait aux pêches. On abordait des sujets variés qui allaient de la destruction des habitats à leur conservation, en passant par l'aquaculture ou encore le poisson génétiquement modifié. Un grand nombre de pétitions étaient axées sur les activités des ministères fédéraux en tant qu'« autorités responsables » selon la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Bon nombre des projets ou des réalisations relevés dans les pétitions ont fait l'objet d'une évaluation environnementale en vertu de la *Loi*.

7.30 Autres questions importantes. D'autres questions ont reçu passablement d'attention tout au long du processus de pétition. En voici quelques-unes :

- **Des préoccupations concernant l'environnement et la santé.** Outre la pétition qui portait sur la substance toxique susmentionnée, il y a eu des pétitions sur l'appauvrissement de la couche d'ozone, l'utilisation de pesticides et les additifs dans l'essence.

- **Le développement durable au nord du 60e parallèle.** Les pétitions étaient centrées sur le *Règlement sur l'exploitation minière au Canada* et l'exploitation de la forêt boréale dans le territoire du Yukon.
- **Le transport durable.** Les signataires veulent que le gouvernement fédéral joue un rôle plus dynamique quant à la promotion du transport en commun et d'autres moyens de transport plus respectueux de l'environnement.

7.31 Plusieurs nouvelles questions ont fait surface depuis le dernier rapport du commissaire en mai 2000. Parmi celles-ci, mentionnons la biotechnologie, la protection de la faune, les menaces qui pèsent sur les parcs des terres fédérales, l'aquaculture et la désaffectation de lignes de chemin de fer.

7.32 La pièce 7.3 dresse la liste des questions soulevées dans les pétitions et identifie chacune d'elles par un numéro. Les sommaires qui se trouvent aux annexes A et B contiennent des renseignements supplémentaires sur les différentes pétitions et les réponses des ministres.

Pièce 7.3 Liste des questions soulevées dans les pétitions

Aquaculture (pétition numéro 29)
Biotechnologie (pétition numéro 23)
Obligations de l'État envers les Premières nations (pétition numéro 11)
Application de la loi (pétitions numéros 8 et 19)
Mise en valeur des ressources renouvelables et non renouvelables dans le Nord du Canada (pétitions numéros 6, 18 et 24)
Protection des bassins hydrographiques et de l'habitat du poisson (pétitions numéros 1, 12, 15, 17, 27, 30 et 31)
Émissions et rejets (pétitions numéros 5 et 19)
Conservation du poisson (pétitions numéros 7 et 14)
Programmes fédéraux de travaux d'infrastructure (pétitions numéros 1 et 3)
Dessaisissement fédéral (pétition numéro 7)
Salubrité de l'environnement (pétitions numéros 5, 8, 20, 25 et 32)
Évaluation environnementale (pétitions numéros 1, 4, 12, 13, 15, 16, 19, 28, 30 et 31)
Coopération fédérale-provinciale (pétition numéro 10)
Accords internationaux (pétitions numéros 8, 9 et 23)
Moyens d'action pour appuyer le développement durable (pétition numéro 29)
Transport durable (pétitions numéros 2, 22 et 29)
Parcs nationaux (pétitions numéros 4 et 21)
Terres fédérales (pétitions numéros 30 et 31)

Note : Certaines pétitions portent sur plus d'un sujet ou sur plusieurs questions

- **Le développement durable au nord du 60e parallèle.** Les pétitions étaient centrées sur le *Règlement sur l'exploitation minière au Canada* et l'exploitation de la forêt boréale dans le territoire du Yukon.
- **Le transport durable.** Les signataires veulent que le gouvernement fédéral joue un rôle plus dynamique quant à la promotion du transport en commun et d'autres moyens de transport plus respectueux de l'environnement.

7.31 Plusieurs nouvelles questions ont fait surface depuis le dernier rapport du commissaire en mai 2000. Parmi celles-ci, mentionnons la biotechnologie, la protection de la faune, les menaces qui pèsent sur les parcs des terres fédérales, l'aquaculture et la désaffectation de lignes de chemin de fer.

7.32 La pièce 7.3 dresse la liste des questions soulevées dans les pétitions et identifie chacune d'elles par un numéro. Les sommaires qui se trouvent aux annexes A et B contiennent des renseignements supplémentaires sur les différentes pétitions et les réponses des ministres.

Pièce 7.3 Liste des questions soulevées dans les pétitions

Aquaculture (pétition numéro 29)
Biotechnologie (pétition numéro 23)
Obligations de l'État envers les Premières nations (pétition numéro 11)
Application de la loi (pétitions numéros 8 et 19)
Mise en valeur des ressources renouvelables et non renouvelables dans le Nord du Canada (pétitions numéros 6, 18 et 24)
Protection des bassins hydrographiques et de l'habitat du poisson (pétitions numéros 1, 12, 15, 17, 27, 30 et 31)
Émissions et rejets (pétitions numéros 5 et 19)
Conservation du poisson (pétitions numéros 7 et 14)
Programmes fédéraux de travaux d'infrastructure (pétitions numéros 1 et 3)
Dessaisissement fédéral (pétition numéro 7)
Salubrité de l'environnement (pétitions numéros 5, 8, 20, 25 et 32)
Évaluation environnementale (pétitions numéros 1, 4, 12, 13, 15, 16, 19, 28, 30 et 31)
Coopération fédérale-provinciale (pétition numéro 10)
Accords internationaux (pétitions numéros 8, 9 et 23)
Moyens d'action pour appuyer le développement durable (pétition numéro 29)
Transport durable (pétitions numéros 2, 22 et 29)
Parcs nationaux (pétitions numéros 4 et 21)
Terres fédérales (pétitions numéros 30 et 31)

Note : Certaines pétitions portent sur plus d'un sujet ou sur plusieurs questions

Tirer le meilleur parti du processus

7.33 Le processus de pétition étant en place depuis cinq ans, nous avons décidé qu'il était temps de prendre du recul et d'en examiner les acquis. Quel genre d'incidence le processus de pétition a-t-il eue sur les ministères fédéraux, les parlementaires et le public? A-t-il permis aux ministères fédéraux de mieux protéger l'environnement et nous a-t-il fait avancer vers un environnement sûr et durable? Pourrions-nous faire davantage pour réaliser le plein potentiel du processus? Ces questions étaient très présentes à notre esprit lorsque nous avons entrepris notre projet d'examen des pétitions au printemps de 2001.

Notre examen

7.34 Pour cet examen, nous avons parlé à plusieurs personnes et à certaines des organisations qui ont envoyé des pétitions au cours des dernières années. Nous avons aussi rencontré des représentants des ministères concernés par le processus et comparé notre approche à celle d'autres organismes qui surveillent des processus redditionnels publics du même ordre.

7.35 Certains signataires ont laissé entendre que le processus avait une valeur restreinte du fait que leur pétition et les réponses obtenues semblaient disparaître dans le dédale administratif. À leurs yeux, peu d'indices laissaient entrevoir que le Bureau tenait compte des questions contenues dans leur pétition et de la teneur des réponses fournies par les ministères. Ils n'ont pas constaté non plus que le Bureau attirait l'attention sur les sujets abordés dans les pétitions, si ce n'est dans le bref sommaire contenu dans le rapport annuel du commissaire. D'autres signataires ont fait des remarques sur le peu d'information ou d'orientation disponible au sujet du processus.

7.36 Les signataires nous ont communiqué un message général non équivoque. Le Bureau s'est acquitté de sa fonction principale telle qu'elle est décrite dans la *Loi sur le vérificateur général*, c'est-à-dire agir comme un centre de transmission des pétitions et présenter chaque année devant la Chambre des communes un résumé de l'état d'avancement de celles-ci. Toutefois, il devrait modifier son approche afin de voir à ce que le processus soit le plus efficace possible. Autrement, ce dernier aura une valeur restreinte.

Nouvelles initiatives

7.37 Nous avons conclu que nous pouvons faire plus pour tirer pleinement parti des avantages éventuels du processus. Notre principale priorité consiste à rendre le processus plus accessible aux Canadiens et à en faciliter la compréhension. Le présent chapitre et le guide qu'il renferme devraient nous faire progresser dans cette direction. On trouvera ci-après la description de nos nouvelles initiatives :

- **Élaborer un répertoire électronique des pétitions.** Ce répertoire électronique, qui renfermera la liste des pétitions, fera bientôt partie de la nouvelle rubrique consacrée à ce sujet dans le site Web du BVG/du CEDD (www.oag-bvg.gc.ca). Les pétitions et les réponses données par

les ministres fédéraux y seront affichées dès que possible. Toutefois, afin de nous conformer à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, nous demanderons l'autorisation aux signataires au préalable.

- **Faire un suivi plus serré des réponses des ministères.** La commissaire examine les réponses aux pétitions afin de déterminer si les ministres fédéraux et leurs ministères respectifs présentent des réponses fondées aux questions soulevées et aux demandes faites dans les pétitions. Ce faisant, elle se demande si, à tout le moins, le ministre a fourni une réponse substantielle (détaillée et factuelle) à la (aux) demande(s) du signataire.
- **Vérifier.** La commissaire examinera les questions abordées dans les pétitions pour voir s'il y a lieu d'en faire l'objet de futures vérifications ou d'études, qui pourraient être menées dans le cadre des ses responsabilités.
- **Assurer le suivi des engagements.** La commissaire a l'intention de faire un suivi sélectif des progrès des ministères en regard des engagements énoncés dans leurs réponses aux pétitions.
- **Suivi des tendances.** Si les pétitions se font plus nombreuses, la commissaire compte assurer la surveillance et le suivi des questions ou thèmes importants. Elle voudrait communiquer les résultats à ce sujet ainsi que des informations plus complètes aux parlementaires et au public.

Guide de préparation d'une pétition en matière d'environnement

Comment participer?

7.38 La présente section du chapitre expose la marche à suivre pour préparer une pétition. On y discute notamment de la forme et du contenu de celle-ci et de sa préparation; on y indique à qui l'adresser.

Questions initiales

7.39 Avant de commencer à préparer votre pétition, vous devez vous demander si :

- le sujet que vous voulez traiter est pertinent au processus de pétition et s'il s'agit d'une question environnementale relative au développement durable;
- l'objet de la pétition relève de l'un des 25 ministères et organismes assujettis au processus.

Si vous répondez par la négative à ces questions préalables, le processus de pétition ne vous sera pas utile. Vous voudrez peut-être alors envisager d'autres moyens pour obtenir les réponses dont vous avez besoin (voir la pièce 7.4).

Que signifie « question environnementale relative au développement durable »?

7.40 Il peut sembler assez difficile de répondre à cette question mais, en réalité, ce n'est pas le cas. Si une question environnementale vous préoccupe,

alors le processus de pétition s'applique. La mention « développement durable » ne vise pas à restreindre le type de questions environnementales pouvant faire l'objet d'une pétition. Cette mention veut plutôt renforcer l'idée que les préoccupations ou les enjeux environnementaux se situent dans un contexte général. La notion de développement durable reconnaît le lien entre les humains et la nature, de même qu'entre le développement économique et social et la protection de l'environnement. Le fait de concilier et d'intégrer tous ces aspects constitue l'objectif premier du développement durable.

7.41 En insistant sur les questions environnementales, nous reconnaissons que l'environnement est la clé de l'équation. Un environnement sain est d'une importance vitale pour une économie prospère et la qualité de vie sur le plan social. De cet environnement, on puise les ressources que l'on consomme et utilise pour produire des biens et des services. Sans ce système de soutien naturel qu'est la terre, les humains et toutes les autres espèces de la planète ne pourraient survivre.

7.42 La *Loi sur le vérificateur général* décrit certains des moyens dont disposent les ministères fédéraux pour atteindre les objectifs de développement durable. En voici quelques-uns :

- intégrer l'environnement et l'économie;
- promouvoir l'équité;
- respecter la nature et les besoins des générations à venir;
- protéger la santé des Canadiens et des écosystèmes;
- respecter les obligations internationales du Canada;
- prévenir la pollution;
- adopter une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles, et à l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie.

Pièce 7.4 Obtenir des réponses : les solutions de rechange au processus de pétition

- Obtenir de l'information par le biais de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette loi permet aux Canadiens d'avoir accès à l'information que le gouvernement fédéral détient, à quelques exceptions près.
- Avoir recours aux processus prévus par les lois provinciales ou territoriales sur les droits en matière d'environnement. Signalons par exemple les demandes d'examen et les demandes d'enquête établies en vertu de la *Charte des droits environnementaux* du gouvernement de l'Ontario. Ces demandes sont présentées au commissaire à l'environnement de l'Ontario et acheminées aux ministres provinciaux compétents pour qu'ils fournissent une réponse. Selon la *Loi sur l'environnement* du Yukon, les résidants de ce territoire peuvent déposer des plaintes et soumettre des pétitions et des demandes d'enquête sur des questions environnementales.

alors le processus de pétition s'applique. La mention « développement durable » ne vise pas à restreindre le type de questions environnementales pouvant faire l'objet d'une pétition. Cette mention veut plutôt renforcer l'idée que les préoccupations ou les enjeux environnementaux se situent dans un contexte général. La notion de développement durable reconnaît le lien entre les humains et la nature, de même qu'entre le développement économique et social et la protection de l'environnement. Le fait de concilier et d'intégrer tous ces aspects constitue l'objectif premier du développement durable.

7.41 En insistant sur les questions environnementales, nous reconnaissons que l'environnement est la clé de l'équation. Un environnement sain est d'une importance vitale pour une économie prospère et la qualité de vie sur le plan social. De cet environnement, on puise les ressources que l'on consomme et utilise pour produire des biens et des services. Sans ce système de soutien naturel qu'est la terre, les humains et toutes les autres espèces de la planète ne pourraient survivre.

7.42 La *Loi sur le vérificateur général* décrit certains des moyens dont disposent les ministères fédéraux pour atteindre les objectifs de développement durable. En voici quelques-uns :

- intégrer l'environnement et l'économie;
- promouvoir l'équité;
- respecter la nature et les besoins des générations à venir;
- protéger la santé des Canadiens et des écosystèmes;
- respecter les obligations internationales du Canada;
- prévenir la pollution;
- adopter une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles, et à l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie.

Pièce 7.4 Obtenir des réponses : les solutions de rechange au processus de pétition

- Obtenir de l'information par le biais de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette loi permet aux Canadiens d'avoir accès à l'information que le gouvernement fédéral détient, à quelques exceptions près.
- Avoir recours aux processus prévus par les lois provinciales ou territoriales sur les droits en matière d'environnement. Signalons par exemple les demandes d'examen et les demandes d'enquête établies en vertu de la *Charte des droits environnementaux* du gouvernement de l'Ontario. Ces demandes sont présentées au commissaire à l'environnement de l'Ontario et acheminées aux ministres provinciaux compétents pour qu'ils fournissent une réponse. Selon la *Loi sur l'environnement* du Yukon, les résidants de ce territoire peuvent déposer des plaintes et soumettre des pétitions et des demandes d'enquête sur des questions environnementales.

Organisations fédérales visées par le processus de pétition

7.43 Vingt-cinq ministères et organismes sont assujettis au processus de pétition. La pièce 7.1 présente la liste de ces ministères et organismes.

7.44 Vous pouvez nous suggérer de transmettre votre pétition à un ministre en particulier, mais c'est la commissaire qui en définitive décide si un ministère est « responsable » et donc tenu de répondre à une pétition.

7.45 Pour en savoir davantage sur l'étendue des activités fédérales dans le domaine de l'environnement et du développement durable, vous voudrez peut-être examiner les stratégies de développement durable qui sont préparées tous les trois ans par certains ministères et organismes fédéraux. Ce sont ces mêmes organisations fédérales qui doivent répondre aux pétitions conformément à la *Loi sur le vérificateur général*. Vous pouvez soit vous procurer le texte de ces stratégies auprès des ministères, soit les consulter dans le site Web de ces derniers ou bien encore dans celui du Bureau, à l'aide des hyperliens.

7.46 Les rapports ministériels sur le rendement et les rapports sur les plans et priorités constituent d'autres sources d'information sur les rôles et les responsabilités des ministères fédéraux.

Qu'est-ce qu'une pétition devrait contenir?

7.47 Voici quelques suggestions pour établir une pétition.

- **Préparer une lettre d'accompagnement.** La lettre d'accompagnement n'est pas nécessaire, mais peut s'avérer utile. Dans cette lettre, vous indiquez que vous présentez une pétition suivant la *Loi sur le vérificateur général* et vous la joignez comme pièce jointe.
- **Prévoir une section contenant de l'information contextuelle.** Il est important, pour diverses raisons, de citer les faits et les circonstances qui donnent lieu à la pétition. D'abord, la commissaire dispose ainsi d'une information suffisante pour établir si la plainte doit être traitée comme une pétition aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*. Ensuite, cela permet également de situer le contexte de votre pétition et donne suffisamment d'information au ministre et à son ministère, pour qu'ils puissent formuler une réponse. En ce qui concerne l'enjeu qui vous préoccupe, il peut aussi être utile de fournir des renseignements, s'il y en a, sur le rôle des ministères fédéraux concernés.
- **Formuler votre pétition — une étape primordiale du processus.** Après avoir recensé les faits qui donnent lieu à la pétition, vous devez la formuler. Vous voudrez peut-être vous poser les questions suivantes :

  Quel genre d'information aimerais-je avoir?

  Quelles mesures est-ce que j'attends des ministères fédéraux?

  Est-ce que je désire faire des suggestions?

- **Fournir de l'information à l'appui.** Si vous avez rédigé des rapports ou d'autres documents qui appuient les questions soulevées dans votre pétition, vous voudrez peut-être en faire mention et joindre une copie de

ceux-ci. Nous veillerons à ce que cette documentation soit transmise au ministre.

- **Signer et dater la pétition. Ne pas oublier d'indiquer votre adresse.** Vous devez fournir cette information pour établir que vous résidez au Canada et que vous avez donc le droit de nous envoyer une pétition.
- **Envoyer votre pétition au Bureau du vérificateur général du Canada.** Vous trouverez l'adresse au début du présent chapitre (voir la page intercalaire).

7.48 Le Bureau s'efforcera de répondre à toutes vos questions concernant le processus de pétition en matière d'environnement.

Conclusion

7.49 Les Canadiens doivent disposer d'outils et de mécanismes pour les aider à déterminer si les gouvernements prennent au sérieux les préoccupations dans le domaine de l'environnement et du développement durable. La *Loi sur le vérificateur général* prévoit un tel mécanisme, soit le processus de pétition en matière d'environnement.

7.50 L'une des principales priorités de la commissaire est de mieux faire connaître le processus au public. Nous avons aussi l'intention de modifier notre approche de la fonction pétitions, de manière à tirer le meilleur parti du processus. Le présent chapitre constitue un premier pas vers l'atteinte de ces objectifs.

7.51 Si une question liée à l'environnement et au développement durable vous préoccupe et que vous désirez obtenir des réponses, nous vous invitons à avoir recours au processus de pétition prévu par la *Loi sur le vérificateur général*.

Annexe A—Sommaire des pétitions récentes (comprend les pétitions reçues ou en attente pour la période allant du 1er mai 2000 au 15 juillet 2001)

Obligations de l'État envers les Premières nations (pétition nº 11)

Pétition

Signataire : Première nation des Chipewyans d'Athabasca

Date : Le 4 mai 1998

Sommaire : Le signataire de la pétition soutient qu'il fait valoir des revendications depuis six ans auprès d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Il affirme que l'État a manqué aux obligations que lui confèrent la common law, les lois en vigueur et la Constitution, de même qu'à ses obligations de fiduciaire de la Première nation, en habilitant et en autorisant B.C. Hydro à construire et à exploiter le barrage WAC-Bennett. Il est d'avis que l'exploitation du barrage s'est faite de façon telle qu'elle a détruit à jamais l'environnement de la réserve indienne 201 ainsi qu'une importante source de débouchés économiques pour la Première nation. Il ajoute que la réserve continue à subir des dommages sans que le Canada ou que B.C. Hydro prenne des mesures correctives ou qu'il l'en indemnise de quelque façon.

Réponse

Ministère fédéral chargé de répondre : Affaires indiennes et du Nord Canada

Date des réponses : Le 10 août 1998 et le 8 juin 2001

L'échéance législative a-t-elle été respectée? Une demande de prorogation du délai a été présentée.

Sommaire des réponses du ministre : Dans une lettre en date du 10 août 1998, le Ministre demande le report du délai fixé pour répondre à la pétition, affirmant qu'il n'est pas possible pour le moment d'y répondre puisque les questions soulevées font l'objet d'un litige entre la Première nation et le gouvernement du Canada. Dans une lettre ultérieure en date du 8 juin 2001, le Ministre fait savoir qu'il ne peut commenter l'affaire, le litige étant toujours en cours.

Développement durable dans les parcs nationaux (pétition nº 21)

Pétition

Signataire : Pat Crowley

Date : Le 7 janvier 2000

Sommaire : La signataire exprime des inquiétudes du fait que Parcs Canada n'a pas préparé d'information sur les trois dimensions du développement durable, soit les dimensions économique, environnementale et sociale. Elle allègue que l'*Étude sur la vallée de Bow à Banff*, le plan de gestion du parc Jasper et le plan communautaire de Jasper ne fournissent pas de données socio-économiques. La politique sur les recettes des parcs nationaux, qui précise que les recherches scientifiques ne doivent être financées qu'au moyen de crédits parlementaires, ajoute-t-elle, n'est pas prise en compte au parc national Jasper, car l'argent est affecté aux programmes scientifiques plutôt qu'à l'entretien des immobilisations et aux services aux visiteurs.

Réponse

Organisme fédéral chargé de répondre : Agence Parcs Canada

Date de la réponse : Le 18 avril 2000

L'échéance législative a-t-elle été respectée? Oui

Sommaire de la réponse du ministre : Le ministre reconnaît que l'*Étude sur la vallée de Bow à Banff* et l'étude intitulée *Développement durable et patrimoine* recommandent que Parcs Canada améliore l'information économique, environnementale et sociale qu'elle communique aux fins de la planification et de la prise de décisions. Toutefois, l'Agence a concentré ses ressources sur des questions écologiques afin de satisfaire aux exigences de la *Loi sur les parcs nationaux*. Le rapport de la Commission sur l'intégrité écologique des parcs nationaux du Canada a confirmé la nécessité de mieux comprendre les écosystèmes et d'offrir des services de qualité aux visiteurs. L'Agence continue de recueillir des données écologiques sur les dimensions humaines de la gestion des écosystèmes.

L'information de base sur laquelle reposent le plan de gestion du parc national Jasper et le plan communautaire de Jasper comprend un ensemble d'études et d'évaluations, notamment une analyse des retombées économiques des dépenses des visiteurs. L'Agence étudie également l'effet de contrôles imposés au développement dans les collectivités des parcs nationaux. Elle approfondira ses consultations auprès des entreprises et des collectivités à des fins de recherche, de collecte et d'analyse de données. De plus, elle prend en considération les facteurs économiques, sociaux et écologiques dans le cadre de son activité courante.

En ce qui a trait à la politique des recettes des parcs nationaux et au parc national Jasper, le ministre a fourni des renseignements sur le budget de l'Agence. Les revenus de toute provenance (67 millions de dollars) représentent 18 p. 100 de son budget total (365 millions de dollars). L'Agence consacre environ 25 p. 100 (85 millions de dollars) du total de son budget à des recherches scientifiques et à des programmes de protection des ressources naturelles et culturelles dont elle a la charge. Environ 50 p. 100 (180 millions de dollars) est consacré à la prestation de services de qualité aux visiteurs et à l'entretien des installations, y compris des terrains de camping au parc national Jasper. L'Agence poursuivra l'examen de l'engagement de ses revenus en cernant les possibilités de nouvelles mises de fonds dans la recapitalisation d'installations comme les terrains de camping. Le budget fédéral de février 2000 lui a procuré une somme supplémentaire de 12 millions de dollars à injecter dans des projets de recapitalisation de l'infrastructure.

Développement durable et transports (pétition n° 22)

Pétition

Signataire : Society for Conservation Biology, section de Kingston

Date : Le 24 mars 2000

Sommaire : La société se dit préoccupée par la politique du Canada en matière de transports. Notamment, ses membres s'inquiètent du rythme accéléré auquel l'expansion du réseau routier et des milieux urbains supplante les milieux naturels partout au Canada. Selon eux, bien que le gouvernement fédéral affirme appuyer le « développement durable », l'octroi de subventions au transport routier, fort répandu, a occasionné des coûts faramineux, tant écologiques qu'économiques et sociaux. Ils estiment que les véhicules automobiles endommagent l'environnement beaucoup plus que ne le font les autres moyens de transport, quels qu'ils soient. Notre dépendance excessive envers l'automobile a provoqué la destruction et la fragmentation à grande échelle des habitats fauniques, des dommages aux écosystèmes dus aux pluies acides et au smog et des niveaux croissants d'émissions de gaz à effet de serre. Ces effets se sont manifestés même si le gouvernement fédéral s'est engagé à l'échelle internationale à protéger la biodiversité et à lutter contre le changement climatique. Le Canada doit intervenir dès maintenant pour freiner les conséquences négatives de sa politique des transports, être à même de tenir ses engagements internationaux et demeurer crédible aux yeux des autres pays. Nombre de pays ont déjà reconnu les coûts environnementaux qu'entraîne la « culture de l'automobile » et ont investi dans la mise sur pied de réseaux de transport en commun économiquement efficients. Par contraste, le Canada a peu à peu démantelé son infrastructure ferroviaire au cours des dernières décennies, tandis qu'il favorisait l'expansion du réseau routier et la dépendance envers le camionnage comme principal mode de transport des biens. Si la société se réjouit du

Programme « Sur la route du transport durable » lancé par le Ministère, elle a la ferme conviction que le gouvernement doit jouer un rôle actif de promotion et de soutien de moyens de transport plus respectueux de l'environnement afin de prévenir de plus amples dommages au milieu naturel, à la santé et à l'économie. La société exhorte le gouvernement fédéral à prendre les mesures suivantes :

- Subventionner le transport durable plutôt que non durable (p. ex. le transport interurbain des marchandises par chemin de fer plutôt que par camion; le recours au transport en commun plutôt que le déplacement en véhicule particulier).
- Percevoir une taxe sur l'essence au profit de l'infrastructure du transport en commun.
- Mettre sur pied un système de financement par l'usager qui impose des frais à ceux qui optent pour un mode de transport privé plutôt que pour le transport en commun.
- Considérer les cartes d'abonné du transport en commun fournies par l'employeur comme un avantage non imposable pour l'employé.
- Augmenter les services de transport interurbain par chemin de fer et autocar.
- Interdire les camions à remorques multiples sur le réseau routier au complet et limiter à 10 par période de 24 heures les heures de travail des camionneurs.
- Financer des recherches sur la préservation de la connectivité écologique dans les régions à fort coefficient routier.

Réponse

Ministère fédéral chargé de répondre : Transports Canada

Date de la réponse : Le 18 octobre 2000

L'échéance législative a-t-elle été respectée? Oui

Sommaire de la réponse du ministre : Le ministre répond à chacune des recommandations mises en avant par la Conservation Society (voir ci-dessous). De plus, il donne au signataire l'assurance que le transport durable demeure au nombre des priorités de Transports Canada. Il soutient que le Ministère a pour objectif de mettre en place un système de transports sécuritaire, efficient, économiquement efficace et respectueux de l'environnement. Il présente, dans les grandes lignes, les mesures prises récemment par le gouvernement pour y parvenir :

La stratégie de développement durable — En décembre 1997, le Ministère a déposé sa première stratégie de développement durable (SDD) devant le Parlement. La stratégie, dont la mise à jour est en cours, compte 8 défis et 47 engagements précis. Dans le cadre du processus, le Ministère a, en juin 2000, consulté les parties intéressées dans tout le Canada. (Note de la commissaire : La nouvelle SDD du Ministère a été présentée en février 2001.)

Changement climatique — La recherche d'une solution au problème du changement climatique est un volet important de la stratégie de développement durable de Transports Canada. Le Ministère a collaboré avec les provinces et les territoires à la tenue de la Table ronde des transports sur le changement climatique. Cette Table ronde participait d'un effort national visant à élaborer une stratégie de lutte contre le changement climatique en réponse au Protocole de Kyoto. Le *Rapport sur les options*, daté de novembre 1999, évalue les coûts, les avantages et les effets de plus d'une centaine de mesures visant à atténuer les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le secteur des transports. On a également rédigé un document complémentaire qui résume les observations des parties intéressées à l'égard du *Rapport sur les options*. Ce dernier document et des renseignements connexes peuvent être consultés dans le site Web du ministère des Transports.

Parmi les autres initiatives visant le changement climatique figure le *Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique* (daté du 6 octobre 2000). Le volet **transports** du plan compte cinq mesures importantes. Les ministres de l'énergie et de l'environnement fédéraux, provinciaux et territoriaux ont convenu d'une stratégie nationale de mise en œuvre et d'un premier plan d'activités national lorsqu'ils se sont réunis les 16 et 17 octobre 2000. Le plan reprend les mesures décrites dans le *Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique*, aussi bien que celles qu'a proposées chacune des provinces.

Voici les réponses données aux recommandations formulées par la Conservation Society :

- ***Subventionner le transport durable plutôt que non durable.*** Transports Canada délaisse progressivement l'octroi de subventions au secteur des transports et l'exploitation d'installations de transport, préférant se réserver leur surveillance. Ce faisant, il cède des ports et des aéroports à des organismes locaux et reporte les frais sur les usagers.
- ***Percevoir une taxe sur l'essence au profit de l'infrastructure du transport en commun.*** Les impôts sont du ressort du ministre des Finances. En règle générale, le gouvernement fédéral ne favorise pas l'imposition à des fins particulières : les recettes fiscales sont toutes versées directement à un seul fonds d'administration, que le Parlement affecte aux priorités nationales. À titre d'exemple, le gouvernement fédéral annonçait, dans le budget de 2000, le lancement d'un programme de renforcement des infrastructures municipales, d'une valeur de deux milliards de dollars, les provinces et les territoires devant verser un montant équivalent. Le programme est axé sur les infrastructures vertes, et les investissements dans le transport en commun sont admissibles à un soutien financier.
- ***Mettre sur pied un système de financement par l'usager qui impose des frais à ceux qui optent pour un mode de transport privé plutôt que pour le transport en commun.*** Comme il est mentionné ci-dessus, Transports Canada cède des composantes importantes de son infrastructure. Donc, les usagers, non les contribuables, acquittent les frais des installations. La plus grande part des taxes provinciales sur le carburant versées par les automobilistes sert à financer la construction et l'entretien des routes. Les membres de la Table des transports sur le changement climatique (voir ci-dessus) ont examiné plusieurs formules d'établissement des prix, notamment des droits de péage pour l'utilisation du réseau routier et du stationnement. Ils ont conclu que, même si de pareils mécanismes sont prometteurs, il est nécessaire d'en approfondir l'examen avant de les mettre en œuvre à grande échelle.
- ***Considérer les cartes d'abonné du transport en commun fournies par l'employeur comme un avantage non imposable pour l'employé.*** Les membres de la Table des transports ont examiné la possibilité d'accorder une exemption fiscale au titre des cartes d'abonné du transport en commun fournies par l'employeur comme première mesure de réduction des émissions. Ils estiment qu'il s'agit là d'un moyen utile pour promouvoir le transport en commun auprès des employeurs importants. Cependant, comme il est mentionné ci-dessus, la fiscalité est du ressort du ministre des Finances, qui étudie la possibilité d'une telle mesure.
- ***Augmenter les services de transport interurbain par chemin de fer et autocar.*** Le 12 avril 2000, le Ministre a annoncé l'octroi à VIA Rail d'une tranche supplémentaire de fonds d'immobilisations de 400 millions de dollars pour atténuer les principales pressions qui pèsent sur son système. Les fonds doivent être consacrés aux mesures suivantes : renouveler le parc de wagons, moderniser la signalisation des voies ferrées appartenant à la société, améliorer de façon stratégique le corridor Québec-Windsor, remettre des gares à neuf et perfectionner la gestion des déchets pour qu'elle soit plus respectueuse de l'environnement.

  Le Ministre a également fait savoir que VIA avait été invitée à élaborer une stratégie du transport pour les agglomérations de la Région du Grand Toronto (RGT) et du Montréal métropolitain. Objectif : offrir des services de navette qui viendraient compléter ceux des sociétés de transport en commun. En ce qui concerne la RGT, la stratégie examinera les points suivants : les possibilités d'extension des services actuels et d'augmentation de la capacité aux heures de pointe; des ententes possibles avec Go Transit en vue d'offrir des correspondances, des titres de transport et des tarifs homogènes; l'évaluation de la rentabilité du rétablissement des services à Barrie et à Peterborough et de l'offre de services les fins de semaine d'utilisation maximale pendant l'été et la saison de ski, afin d'alléger la circulation routière; la possibilité d'établir des partenariats avec des municipalités et les provinces pour favoriser la mise sur pied de nouveaux services et l'amélioration des gares. Cela pourrait se traduire par l'extension des services de VIA Rail à destination de Toronto et de Montréal dans le cadre d'une initiative de réduction de la pollution. La stratégie des services de navette de VIA en est à ses premiers balbutiements. De plus amples études et des pourparlers avec des organismes et des sociétés comme GO Transit devront précéder sa mise en œuvre.
- ***Interdire les camions à remorques multiples sur le réseau routier au complet et limiter à 10 par période de 24 heures le nombre d'heures de travail des camionneurs.*** Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux partagent la responsabilité de la sécurité des véhicules commerciaux. Aux termes de la *Loi sur le transport par véhicule à moteur*, le déplacement en toute sécurité des transporteurs entre les provinces et les territoires est de la compétence du gouvernement fédéral. Chaque province, chaque territoire, chaque municipalité est responsable de la conception, de la construction et de l'entretien des routes, ainsi que de l'adoption de ses propres règlements touchant les conducteurs, les véhicules et la circulation, y compris de leur application. Le Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé (CCATM), organisme d'harmonisation de la réglementation et des politiques entre les

compétences géographiques canadiennes, est à examiner la norme n° 9 du Code national de sécurité, intitulée « Heures de service ». Les propositions du CCATM visent à réduire le nombre maximal d'heures de service et à augmenter le nombre d'heures de repos. Toutefois, d'autres consultations seront nécessaires avant que Transports Canada ainsi que les provinces et territoires n'envisagent de modifier leurs règlements. On veut, par cette démarche, que toute réglementation canadienne sur les heures de service s'appuie sur une norme commune et qu'elle soit uniforme. En dernier lieu, l'exploitation de camions à remorques multiples sur le réseau routier est du ressort exclusif des provinces.

- ***Financer des recherches sur la préservation de la connectivité écologique dans les régions à fort coefficient routier.*** Comme il est signalé ci-dessus, les routes sont du ressort des provinces. Toutefois, là où le gouvernement fédéral finance la construction routière, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* intervient. Le cas échéant, les projets sont soumis à une évaluation environnementale en vue de réduire les effets nocifs sur les écosystèmes.

Organismes génétiquement modifiés (pétition n° 23)

Pétition

Signataires : Sierra Legal Defence Fund, pour le compte de l'Institut canadien du droit et de la politique de l'environnement (ICDPE), du Conseil des Canadiens et deux résidants canadiens

Date : Le 9 mai 2000

Sommaire : La présente pétition porte sur le rejet ou la présence dans l'environnement d'organismes génétiquement modifiés (OGM) qui, selon les signataires, pourraient avoir eu — ou ont déjà eu — des effets imprévisibles ou néfastes sur l'environnement. On a assisté au cours des dernières années à une commercialisation rapide de la biotechnologie agricole au Canada. Les recherches en biotechnologie moderne s'étendent rapidement à de nouveaux domaines, et la commercialisation des poissons, des animaux et des arbres génétiquement modifiés pointe déjà à l'horizon.

Les signataires s'inquiètent de cette situation et s'interrogent sur la pertinence des lois, des règlements et des politiques du gouvernement fédéral sur les OGM. Ils font observer que le traitement réglementaire des OGM suscite des préoccupations croissantes dans le monde, ce qui a incité de nombreux pays à endosser le principe de précaution et à prendre des mesures pour protéger la santé publique. Les signataires rappellent que le gouvernement du Canada a confirmé dans son *Guide de l'écogouvernement* que la réalisation de l'objectif du développement durable passe par l'intégration des dimensions sociale, économique et environnementale. Une telle intégration doit pouvoir s'appuyer sur des connaissances scientifiques solides ainsi que sur la reconnaissance du principe de précaution qui souligne l'importance de prendre rapidement des mesures pour faire face au problème de l'incertitude scientifique. Les signataires ajoutent que le *Guide* reconnaît que pour parvenir à une approche intégrée, il faut faire en sorte que les politiques environnementales ne se limitent plus à réagir aux problèmes après leur apparition. Selon les signataires, ces principes se trouvent au cœur de la réglementation de la biotechnologie.

Les signataires traitent des risques que posent les OGM. Selon eux, la dissémination d'OGM dans l'environnement et l'introduction d'aliments génétiquement modifiés dans la chaîne alimentaire globale donnent lieu à un ensemble nouveau et sans précédent de préoccupations liées à la santé et de nature environnementale, éthique et sociale. La pétition décrit en détails les risques que posent les OGM pour l'environnement, la santé humaine et le développement durable. Elle aborde également les aspects sociaux et éthiques de la question. On y présente enfin un tour d'horizon et une évaluation du régime réglementaire canadien en matière de biotechnologie et de salubrité des aliments.

Les signataires concluent que la réglementation canadienne portant sur la biotechnologie comporte de nombreuses lacunes. Ils relèvent six grands sujets de préoccupation : conflits d'intérêts au sein des organismes de réglementation; cadre législatif inadéquat; processus d'évaluation inadéquat; lacunes dans le système en vigueur; absence de reddition de comptes; refus du droit de libre choix.

Demandes de la pétition

Révision des lois, des règlements et des politiques. Les signataires de la pétition demandent au gouvernement fédéral d'évaluer dans quelle mesure le système actuel de réglementation des OGM respecte les principes du

développement durable. Ils demandent que le régime actuel de lois, de règlements, de politiques et de dispositions institutionnelles soit revu et que l'accent soit mis sur les questions suivantes :

- **Question 1 :** Le système actuel de réglementation prévoit-il l'évaluation des produits de la biotechnologie sous l'angle du développement durable, et notamment l'évaluation de leurs éventuels effets néfastes, immédiats et à long terme, sur les plans social et économique avant leur mise en marché au Canada?

- **Question 2 :** Le système actuel de réglementation de la biotechnologie prévoit-il la séparation nette des rôles de réglementation et de promotion des différents organismes qui interviennent dans la réglementation et la promotion des produits de la biotechnologie au Canada?

- **Question 3 :** Le système actuel répond-il aux exigences énoncées au paragraphe 8 g) de la Convention sur la diversité biologique? Autrement dit, le gouvernement tient-il suffisamment compte des incidences des produits de la biotechnologie sur la préservation et sur l'utilisation durable de la diversité biologique ainsi que sur la santé publique?

- **Question 4 :** Le système actuel répond-il aux exigences fixées par le Parlement dans les parties 5 et 6 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement,* lesquelles stipulent que tous les produits de la biotechnologie, doivent faire l'objet d'un préavis de fabrication, d'importation et être soumis à une évaluation des risques de toxicité tel que défini par la *Loi*, avant leur introduction au Canada?

Mesures suggérées. Les signataires de la pétition jugent qu'il convient d'adopter les mesures suivantes pour protéger la santé, la sécurité et l'environnement des Canadiens et faire en sorte que les politiques et les pratiques du gouvernement canadien en matière de biotechnologie respectent les principes de la durabilité environnementale, sociale et économique.

- **Adoption de nouvelles lois.** Étant donné le caractère nouveau des connaissances scientifiques sur les OGM et sur leurs risques, il convient d'adopter des lois prévoyant la mise en place des mesures appropriées de protection. Exception faite de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999* (*LCPE, 1999*), le cadre législatif actuel n'est pas conçu pour traiter précisément de ces produits ni des risques particuliers qu'ils posent.

- **Détermination des conditions assurant l'indépendance de l'évaluation et des essais que le gouvernement effectue sur l'ensemble des produits de la biotechnologie.** Les évaluations devraient porter sur toute une gamme de milieux de croissance, et inclure la surveillance de la performance après rejet afin de mesurer les risques d'instabilité en fonction du lieu de production et de la saison.

- **Adoption de critères d'évaluation clairs.** Il s'agit en particulier d'adopter une norme de sécurité améliorée qui tienne compte des effets nuisibles, directs ou indirects, immédiats et à long terme que les produits de la biotechnologie peuvent avoir sur la santé humaine, l'environnement et la préservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. Il conviendrait de tenir compte également des répercussions possibles sur les pratiques agricoles durables telles que la lutte intégrée et l'agriculture biologique.

- **Séparation claire des fonctions de réglementation et de promotion entre les organismes gouvernementaux.** Il convient en particulier de mettre un terme aux activités de promotion de l'Agence canadienne d'inspection des aliments, ou de transférer ses fonctions de réglementation à un autre organisme clairement investi du mandat primordial de protéger la santé humaine, l'environnement et la diversité biologique.

- **Étiquetage obligatoire des produits génétiquement modifiés.** L'étiquetage obligatoire, en plus de protéger la santé et la sécurité du public et l'environnement, permettrait d'assurer un contrôle à long terme des risques que posent les aliments génétiquement modifiés.

- **Mesures assurant la transparence et la reddition de comptes.** Il convient d'adopter des mesures qui permettront au public de participer à la prise de décisions, notamment la diffusion des avis publics et l'établissement de périodes d'examen avant l'approbation de la fabrication, de l'utilisation, de l'importation ou de l'exportation des nouveaux produits de la biotechnologie, l'accès public aux mémoires présentés par l'industrie pour approbation, et la divulgation des dossiers complets des décisions gouvernementales d'approbation des produits génétiquement modifiés.

Réponse

Ministères fédéraux chargés de répondre : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans, Santé Canada, Industrie Canada, Ressources naturelles Canada

Date de la réponse : Le 7 septembre 2000

L'échéance législative a-t-elle été respectée : Oui

Sommaire de la réponse des ministres : Les ministres des six ministères susmentionnés ont adressé une réponse conjointe. Les ministres déclarent d'entrée de jeu qu'ils jugent que le système réglementaire canadien permet d'une manière générale d'assurer l'évaluation et la gestion des risques que posent les produits de la biotechnologie dans une perspective de développement durable. Leur réponse est structurée comme suit :

- description des stratégies de développement durable des ministères et des organismes chargés de l'application du système de réglementation de la biotechnologie (paragraphes 10 à 14 et annexe B de la réponse);
- description du *Cadre fédéral de réglementation de la biotechnologie* de 1993 (paragraphes 15 à 22);
- réponses aux questions et aux mesures suggérées par les signataires de la pétition (paragraphes 23 à 75).

Stratégies de développement durable. Une partie de la réponse décrit les changements apportés à la *Loi sur le vérificateur général* pour obliger les ministères et les organismes de la catégorie 1 à soumettre des stratégies de développement durable à la Chambre des communes en 1997 (et des mises à jour tous les trois ans par la suite). On y indique que la définition du développement durable formulée dans le cadre des travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED) sert de point de repère important pour les ministères qui doivent élaborer des stratégies tel que prescrit dans l'article 21 de la *Loi sur le vérificateur général*. Les ministres déclarent que nombre des principes fondamentaux du développement durable sont déjà pris en compte dans la démarche préconisée par le gouvernement fédéral en matière de réglementation de la biotechnologie. Ils indiquent également que la réglementation des produits de la biotechnologie n'est qu'une des nombreuses mesures ou des nombreux éléments des stratégies ministérielles mises en place pour atteindre les objectifs de développement durable du Canada. Ces objectifs sont décrits d'une manière plus détaillée dans l'annexe B de la réponse.

Cadre fédéral de réglementation de la biotechnologie. Les ministres rappellent d'abord que le cadre de réglementation est le fruit d'un accord intervenu entre les ministères fédéraux responsables de la réglementation concernant les principes d'une démarche efficace de réglementation des produits de la biotechnologie. Les six principes suivants énoncés dans le cadre de réglementation ont été approuvés afin d'assurer l'équilibre entre les avantages pratiques des produits et des procédés de la biotechnologie et le besoin de protéger la santé des humains et des animaux ainsi que l'environnement. Ce cadre a pour objectif de : maintenir les normes rigoureuses du Canada en ce qui a trait à la protection de la santé des travailleurs et du public ainsi que de l'environnement; utiliser les instruments législatifs et réglementaires existants pour clarifier les responsabilités et éviter les chevauchements; poursuivre l'élaboration de directives claires pour l'évaluation des produits de la biotechnologie qui soient en harmonie avec les priorités nationales et les normes internationales; fournir une base de données scientifiques fiables pour l'évaluation des risques et des produits; veiller à ce que l'élaboration et l'application de la réglementation canadienne soient ouvertes au public et comprennent la consultation; contribuer à la prospérité et au bien-être des Canadiens en favorisant un climat propice à l'investissement, au développement, à l'innovation et à l'adoption de produits et de procédés de la biotechnologie respectant les principes du développement durable. Les ministres soutiennent que les six principes susmentionnés portent à conclure que la démarche préconisée par le gouvernement du Canada pour garantir une utilisation sûre de la biotechnologie est à la fois prudente et durable.

S'agissant du premier des principes, on souligne que les ministères et les organismes chargés de la réglementation s'appliquent sans compromis à faire respecter des normes rigoureuses du Canada en matière de protection de la santé publique et de l'environnement. Cela signifie que les nouveaux produits de la biotechnologie feront l'objet d'une évaluation fondée sur des procédures établies afin de relever des problèmes de sécurité. Ils seront passés au peigne fin pour en vérifier la sécurité avant que l'on autorise leur dissemination dans l'environnement ou leur utilisation sur le marché.

Les ministres décrivent les avantages de l'utilisation des lois en vigueur et des institutions en place pour clarifier les responsabilités et éviter les chevauchements (deuxième principe). Le tableau 1 de la réponse des ministres décrit les

responsabilités respectives des ministères et des organismes du gouvernement quant aux produits réglementés ainsi que les textes législatifs et réglementaires pertinents.

On décrit en outre d'autres activités conduites dans ce domaine par le gouvernement fédéral et d'autres entités, en rappelant que le Canada continue de renforcer sa solide base de connaissances en travaillant activement au sein des tribunes internationales, afin de partager l'information et de consulter les spécialistes d'autres pays. C'est ainsi qu'on a réussi à mettre en place au Canada un système de réglementation amélioré qui respecte les principes établis par les organisations internationales clés et les complète également. Les ministres mentionnent que le Canada a servi de modèle aux pays qui élaborent leur propre cadre réglementaire et qu'il a offert une formation en matière d'évaluation de l'innocuité des produits de la biotechnologie à certains pays d'Amérique du Sud.

Réponses aux demandes formulées dans la pétition

Révision des lois, des règlements et des politiques – réponses aux questions ayant trait au système fédéral de réglementation

Réponse à la question 1 : Le gouvernement du Canada reconnaît qu'avant d'autoriser l'introduction au Canada des produits de la biotechnologie, ceux-ci doivent être réglementés sous l'angle du développement durable et leurs incidences possibles à court et à long terme doivent également être déterminées. Le Cadre fédéral de réglementation de la biotechnologie de 1993 exige des ministères et des organismes qu'ils tiennent compte « de la prospérité et du bien-être des Canadiens » lorsqu'ils élaborent des règlements et qu'ils favorisent la participation du public à ce processus. En conséquence, les décisions concernant l'établissement de règlements ont été prises en tenant compte des incidences sociales et économiques, y compris les répercussions immédiates et à long terme. Cette démarche s'applique également à l'élaboration des projets de réglementation, y compris ceux qui s'intéressent à l'analyse des risques des produits de la biotechnologie, et elle est conforme à la politique de réglementation du gouvernement du Canada. Cette politique indique que lorsque les règlements concernent les risques pour la santé sur les plans social, économique ou environnemental, il convient d'examiner en détail les incidences socio-économiques immédiates et à long terme, y compris les effets sur l'environnement et sur le développement durable. Ces préoccupations se traduisent clairement dans les résumés des études d'impacts de la réglementation (REIR), une série de documents accessibles au public et qui doivent accompagner les projets de réglementation.

Les ministres jugent que le régime actuel de réglementation de la biotechnologie comporte les mesures voulues pour protéger efficacement la santé humaine et l'environnement, y compris la biodiversité. Le gouvernement reste déterminé à poursuivre l'amélioration du système de réglementation dans le contexte du cadre actuel de réglementation des produits de la biotechnologie et continuera à solliciter et à mettre en application, le cas échéant, les conseils d'experts de l'extérieur. Il a annoncé la mise sur pied d'une initiative spéciale intitulée Réglementation des aliments génétiquement modifiés. Le gouvernement financera également les efforts d'amélioration du régime de réglementation pour répondre à l'évolution de la demande pour cette technologie. Il a fait la démonstration de son engagement en cette matière lors de la présentation du dernier budget en allouant une somme de 90 millions de dollars à ces efforts.

Réponse à la question 2 : Les ministres déclarent que le gouvernement du Canada reconnaît la nécessité de séparer ses fonctions de réglementation et ses fonctions de promotion. C'est la raison pour laquelle il a attribué des mandats distincts aux ministères et aux organismes. À titre d'exemple, les responsabilités législatives et réglementaires en matière d'évaluation sanitaire et environnementale des produits de la biotechnologie sont partagées par l'Agence canadienne d'inspection des aliments, Santé Canada et son Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire, Pêches et Océans et Environnement Canada. Par ailleurs, la responsabilité de la promotion du développement économique de la biotechnologie (par exemple, le développement des marchés d'exportation) incombe à Industrie Canada, à Agriculture et Agroalimentaire Canada, au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et au ministère des Ressources naturelles. Ces mandats font l'objet d'un vote au Parlement et les ministres doivent rendre compte de leur exécution au Parlement. On fournit dans la réponse une explication détaillée des mesures prises pour séparer clairement les rôles et les responsabilités des ministères et des organismes nommés dans la pétition et faire en sorte qu'ils rendent séparément compte de leurs actions au Parlement et au public canadien.

Réponse à la question 3 : Le gouvernement du Canada estime qu'en protégeant la santé humaine et l'environnement dans le cadre du régime réglementaire actuel, il protège également la diversité biologique

comme l'exige le paragraphe 8 g) de la Convention sur la diversité biologique. Comptant au nombre des premiers pays qui ont signé et ratifié cette convention internationale, le Canada a continué de promouvoir la préservation et l'utilisation durable des ressources biologiques par le biais de l'application de la Stratégie canadienne de la biodiversité de 1996. Selon les ministres, le régime réglementaire canadien reflète ces engagements. Ils énumèrent dans leur réponse les dispositions de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999* et mentionnent également d'autres lois fédérales pertinentes, y compris la *Loi sur les semences*, la *Loi relative aux aliments du bétail*, la *Loi sur les engrais*, la *Loi sur la santé des animaux*, la *Loi sur les produits antiparasitaires* et la *Loi sur les aliments et drogues*. Les ministres font également valoir que Pêches et Océans travaille actuellement à l'élaboration d'une réglementation sur la recherche et sur l'élevage des organismes aquatiques transgéniques, dans le cadre de la *Loi sur les pêches*.

Réponse à la question 4 : La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement de 1999 (LCPE, 1999)* est entrée en vigueur le 31 mars 2000, à l'exception d'une disposition ayant trait à la réglementation des produits de la biotechnologie [paragraphe 106 (7)] qui entrera en vigueur le 13 septembre 2001. La *LCPE* de 1999 sera alors intégralement mise en application. En conséquence, la question posée par les signataires de la pétition porte sur un processus actuellement en cours et il serait donc prématuré d'anticiper avant l'échéance du 13 septembre 2001 la conclusion du gouverneur en conseil concernant l'application du paragraphe 106 (7) de la *LCPE, 1999*.

Mesures suggérées : Nous résumons ci-dessous les réponses détaillées fournies par les ministres à chacune des six mesures suggérées dans la pétition.

- ***Adoption de nouvelles lois.*** Le gouvernement du Canada considère que l'application des lois actuelles, dont certaines ont assuré une protection efficace de l'environnement et de la santé et de la sécurité des Canadiens depuis plus d'un siècle, reste valable et présente de nombreux avantages sur l'adoption de nouvelles lois pour prendre en compte les changements technologiques comme les nouvelles techniques de la biotechnologie. Le Canada a plutôt choisi de modifier ses lois existantes pour en assurer l'évolution continue, notamment dans les domaines qui relèvent de technologies dynamiques comme la biotechnologie. Cette façon de procéder s'appuie sur des clauses d'examen législatif et sur la modification des règlements. C'est dans cet esprit que le gouvernement a établi des processus d'évaluation de la réglementation fondés sur les connaissances scientifiques et sur le principe selon lequel c'est le produit lui-même, et non la technologie ou le procédé, qui devrait déterminer le besoin de réglementation. Les ministres énumèrent dans leur réponse certaines initiatives récentes et futures en cette matière. Ils mentionnent notamment la *Loi sur les produits antiparasitaires*, le *Règlement sur les aliments nouveaux* qui sera mis en vigueur en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues* ainsi que les modifications apportées en 1996 au *Règlement sur les aliments du bétail*, au *Règlement sur les engrais*, au *Règlement sur la santé des animaux* et au *Règlement sur les semences*. Un projet de règlement sur les organismes aquatiques transgéniques sera en outre bientôt publié dans la partie 1 de la *Gazette du Canada*.

- ***Détermination des conditions assurant l'indépendance de l'évaluation et des essais que le gouvernement effectue concernant tous les produits de la biotechnologie.*** Le gouvernement du Canada procède à une évaluation indépendante des produits de la biotechnologie. Au cours d'une évaluation de l'innocuité d'un produit, les organismes de réglementation peuvent déterminer que des essais ou des vérifications supplémentaires sont nécessaires. Ce travail supplémentaire peut être effectué par le gouvernement ou par les promoteurs du produit, sous la surveillance du gouvernement. L'évaluation de l'innocuité du produit fondée sur les informations fournies par les promoteurs du produit est une méthode standard utilisée par plusieurs organisations internationales.

  Comme le précisent les normes ou les principes directeurs établis par ces organisations, les autorités responsables de la réglementation déterminent également les exigences en matière de données et la méthode de production de ces données (y compris la documentation détaillée sur les essais à réaliser). Les États-Unis, l'Union européenne, le Japon et l'Australie/Nouvelle Zélande sont des exemples de pays qui utilisent ce type de contrôle préalable à la mise en marché des produits. Les ministères et les organismes du gouvernement du Canada ont la responsabilité juridique de procéder à l'évaluation de ces données afin de mesurer les risques que posent les produits avant d'en autoriser la fabrication, l'importation ou la vente. L'information ainsi fournie est présentée sous forme de règlements ou de lignes directrices. Les processus d'examen et d'évaluation des données sont extrêmement rigoureux; ils comprennent une évaluation scientifique des

résultats ainsi que des protocoles et des méthodes utilisées pour obtenir l'information. En outre, la transmission des données par le demandeur n'est qu'une des composantes de l'information utilisée par les spécialistes de la réglementation pour évaluer les nouveaux produits de la biotechnologie.

Lorsque la mise en marché d'un produit est autorisée, le promoteur demeure responsable en vertu de la loi de communiquer au gouvernement du Canada toute information supplémentaire concernant des observations ou des effets indésirables. Le gouvernement conserve le droit de procéder à des échantillonnages, à des vérifications ou à des essais ultérieurs, ou de modifier ses décisions à la lumière des informations supplémentaires ainsi obtenues auprès des promoteurs ou du public, ou de nouvelles découvertes scientifiques. Diverses façons de contrôler les produits après leur dissémination sont généralement requises. Des mesures supplémentaires de contrôle de la qualité, de surveillance et de mise en application des règlements sont également prévues.

Le gouvernement est disposé à envisager des mesures d'assouplissement des règles qui autoriseraient la mise à l'essai indépendante des données ou la vérification des informations transmises par les promoteurs demandant l'approbation des produits. Il compte sur les avis des offices fédéraux en ces matières.

- ***Établissement de critères d'évaluation clairs.*** Les ministres considèrent que les ministères et les organismes chargés de la réglementation mènent leurs évaluations en fonction de critères clairs. Les renseignements à fournir en vertu des règlements fédéraux sont énumérés dans le tableau 1 (voir référence ci-dessus). Une série de directives fédérales correspondantes énoncent en outre les exigences détaillées en matière de renseignements nécessaires pour mener les différentes évaluations de l'innocuité des produits (tableau 2).

  Selon les ministres, Santé Canada applique déjà des règles complètes et rigoureuses concernant l'évaluation de l'innocuité de tous les aliments nouveaux, y compris les produits de la biotechnologie. Ces règles sont décrites en détail.

  Les ministres rappellent également que de nouveaux types de produits nouveaux et dérivés de la biotechnologie seront créés à l'avenir, et que le gouvernement fédéral se prépare déjà à cette éventualité. Ils indiquent qu'un comité d'experts scientifiques a été mis sur pied par la Société royale du Canada le 17 février 2000 pour conseiller les ministres de la Santé, de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et de l'Environnement sur les outils et sur les moyens dont ils devront disposer pour faire face à la prochaine génération de produits alimentaires issus de la biotechnologie. Les recommandations de ce comité aideront les ministres et le public à déterminer les besoins futurs en matière de critères d'évaluation et d'information pour faire en sorte que le régime de réglementation évolue au rythme des nouvelles découvertes de la biotechnologie.

- ***Séparation claire des fonctions de réglementation et de promotion entre les organismes gouvernementaux.*** Les ministres font référence à la réponse qu'ils ont fournie ci-dessus à la question 2 et dans laquelle ils abordent cette question sous l'angle de l'administration fédérale en fournissant des informations détaillées sur les mesures prises pour séparer clairement les rôles et les responsabilités des divers ministères et organismes nommés dans la pétition et faire en sorte qu'ils rendent compte de leurs actions au Parlement et au public canadien. Ils s'étendent ensuite sur le rôle de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA). Ils mentionnent que l'ACIA relève, sur le plan administratif, du ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire et ne prend pas part à des activités de promotion économique liées aux produits de la biotechnologie. Ils ajoutent que le gouvernement du Canada reconnaît la nécessité de mieux sensibiliser le public aux fonctions et aux responsabilités du système canadien de réglementation.

- ***Étiquetage obligatoire des produits génétiquement modifiés.*** Les ministres indiquent que dans le cadre de ses efforts pour élaborer une politique en cette matière, le gouvernement du Canada s'est engagé à tenir dûment compte des résultats des projets suivants :

  - un projet lancé par le Conseil canadien de la distribution alimentaire et par l'Office des normes générales du Canada en vue d'élaborer une norme canadienne pour l'étiquetage volontaire des aliments obtenus ou non par modification génétique;
  - une étude entreprise par le Comité permanent de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire sur l'étiquetage obligatoire des aliments génétiquement modifiés;

– les délibérations menées sous l'égide du Comité du Codex sur l'étiquetage des aliments. Ce comité est le forum international le plus important étudiant cette question, et le Canada a été prié de continuer à présider les travaux d'un groupe de travail sur l'étiquetage des aliments produits par la biotechnologie.

Les ministres fournissent également des informations sur les organismes fédéraux responsables de l'application des politiques concernant l'étiquetage des aliments. Santé Canada et l'ACIA partagent les responsabilités en cette matière en vertu de la *Loi sur les aliments et drogues*, de la *Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation* et d'autres lois.

- **Adoption de mesures assurant la transparence et la responsabilisation.** Selon les ministres, le gouvernement fédéral suit une approche fondée sur la responsabilisation et la transparence qui donne au public la possibilité de participer pleinement à l'élaboration et à la mise en œuvre du système de réglementation des produits de la biotechnologie et d'avoir voix au chapitre au niveau de la formulation des politiques. Le gouvernement du Canada a mené des consultations sur la question de la réglementation de la biotechnologie, et des points de vue ont été fournis par l'entremise de divers forums.

  En ce qui a trait à la communication au public des décisions réglementaires, les autorités fédérales de réglementation telles que Santé Canada (y compris son Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire) et l'ACIA préparent et publient déjà des documents de décision portant sur les évaluations de l'innocuité des produits nouveaux, y compris ceux obtenus par la biotechnologie. En outre, la *LCPE , 1999* exige la création d'un « registre environnemental » qui constituera une source exhaustive d'information publique en direct sur les activités menées en vertu de la *LCPE*. Les ministres discutent également du niveau de participation du public et de responsabilisation du gouvernement prévu dans le système de réglementation en décrivant certains des aspects clés de la politique de réglementation du Canada de 1999.

  Les ministres indiquent en terminant que la mesure suggérée par les signataires de la pétition soulève une série de questions non résolues, et notamment des questions fondamentales de protection de la vie privée, d'obligations commerciales internationales, de droits de propriété intellectuelle et de politique de réglementation. Le gouvernement du Canada reconnaît que la question des mécanismes qui permettront d'améliorer la transparence des procédures de réglementation de l'ensemble des produits obtenus par les nouvelles technologies, y compris ceux de la biotechnologie, par rapport à ce qui existe actuellement au Canada et dans d'autres pays fait actuellement l'objet d'un débat. Le gouvernement recherche activement des moyens de répondre à ces préoccupations tant au sein des forums internationaux qu'à l'intérieur des groupes canadiens de recherche et d'étude.

Foresterie durable au nord du 60^{e} parallèle (pétition n^{o} 24)

Pétition

Signataires : Yukon Conservation Society, Southeast Yukon Proper Land Use Society

Date : Le 8 août 2000

Sommaire : Les signataires de la pétition sont préoccupés par une proposition mise de l'avant par Affaires indiennes et du Nord Canada, qui aurait pour effet d'attribuer une part appréciable des ressources en bois commerciales de la région sud-est du Yukon par l'intermédiaire d'autorisations de récolte du bois (ARB). Ils estiment que le projet d'attribution de tenures forestières à long terme par voie d'ARB se déroule en l'absence de plans d'aménagement régionaux des terres boisées. Ils soulignent que le sud-est du Yukon possède l'une des dernières importantes forêts boréales inexploitées au Canada. Selon les signataires, le plan tel que proposé est contraire aux buts énoncés dans la stratégie de développement durable du Ministère.

Les signataires proposent plusieurs mesures qui, croient-ils, garantiraient la viabilité de l'exploitation forestière. Nombre d'entre elles se rapportent à la planification et à la participation publique préalables. Ils insistent pour dire que la planification est le gage du développement durable et qu'elle doit invariablement précéder l'exploitation. Ils recommandent que la planification stratégique conduisant à un plan d'aménagement régional des terres boisées ait lieu avant l'attribution d'ARB pour que la proposition soit considérée comme durable. Selon eux, en l'absence d'un plan

régional d'aménagement des terres boisées, les ARB ne sont que des plans d'exploitation. Ils sont d'avis que la planification stratégique doit porter sur des questions comme la gestion de la biodiversité, la gestion des zones protégées, les habitats fauniques, les bassins hydrographiques, l'accès, la qualité visuelle et le tourisme. De plus, ils jugent insuffisant l'inventaire des ressources en bois de la région. Pour ces raisons, il n'y a aucune façon de garantir que l'exploitation forestière sera durable dans le cadre d'une ARB.

Les signataires demandent au Ministère de respecter la Stratégie forestière du Yukon et la stratégie de la zone de protection du Yukon. Cette dernière a été conçue en 1998 grâce à l'apport de plus de 800 personnes représentant diverses parties intéressées de toutes les régions du Yukon, et elle énonce un fort engagement envers les pratiques forestières durables. En outre, les signataires croient que le public n'a pas été suffisamment consulté.

Pour conclure, ils adressent deux recommandations essentielles au Ministère, qui, de leur avis, garantiront l'exploitation forestière durable au Yukon.

> ***Mesure 1.*** Sensibles aux considérations économiques et sociales, les signataires proposent l'octroi d'autorisations provisoires de récolte du bois de courte durée (de trois à cinq ans) et non renouvelables, prévoyant des possibilités de coupes annuelles restreintes, permettant la planification environnementale par la consultation des gouvernements et des évaluations de niveau II aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) et offrant la possibilité de retirer des surfaces de récolte certaines terres particulières.
>
> Par la même occasion, un comité régional de l'aménagement des terres boisées du sud-est ainsi qu'un comité de travail des autorisations de récolte du bois à l'échelle du Yukon devraient être constitués. Les deux produiraient, entre autres, un plan d'aménagement régional des terres forestières et une politique des ARB pour le Yukon.
>
> ***Mesure 2.*** Si aucune suite ne devait être donnée à la mesure 1, les signataires de la pétition recommandent que le Ministre envisage d'effectuer une évaluation environnementale stratégique aux fins de la politique des ARB, conformément à la *Directive du Cabinet de 1999 sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes*.

Réponse

Ministère fédéral chargé de répondre : Affaires indiennes et du Nord Canada

Date de la réponse : Le 18 décembre 2000

L'échéance législative a-t-elle été respectée : Oui

Sommaire de la réponse du Ministre : Le Ministre a répondu qu'Affaires indiennes et du Nord Canada a consulté diverses parties intéressées et qu'un document de consultation sur les autorisations de récolte du bois (ARB) a été distribué depuis la présentation de la pétition. De plus, il a souligné que le Ministère doit travailler de concert avec le gouvernement territorial du Yukon, les Premières nations et des organismes fédéraux. S'il reconnaît qu'il est souhaitable de mener les initiatives de planification dont fait état la pétition, il ajoute qu'elles dépendent en réalité de nombreux facteurs, y compris de la disponibilité de ressources humaines et financières. Il signale qu'un conseil d'aménagement du territoire du Yukon a vu le jour, dont la fonction est de diriger les processus régionaux d'aménagement du territoire.

Hormis ces limites, le Ministre a déclaré que le Ministère évalue les renseignements fournis par les signataires et qu'il est disposé à approfondir les consultations avec les diverses parties intéressées. Il leur a donné l'assurance que les ARB sans exception seront soumises à une évaluation environnementale aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. En vertu du processus proposé des autorisations de récolte du bois, le promoteur serait tenu d'élaborer un plan de gestion forestière qui comprendrait la planification de la gestion de la biodiversité, des bassins hydrographiques et de l'accès. Bien évidemment, le système des ARB exigera un processus de planification beaucoup plus poussé que celui qui s'applique aux personnes ayant accès au bois sur pied par voie du régime actuel des permis de coupe. Le Ministre reconnaît que cette situation inquiète les signataires, mais il ajoute que le public a la possibilité d'en débattre et qu'aucune décision ferme n'a encore été prise.

En ce qui concerne les préoccupations découlant de l'inventaire du bois, le Ministre signale l'existence de la fonction d'expert-forestier chargé de l'inventaire au Yukon, lequel a entrepris d'examiner l'analyse des ressources en bois effectuée

avant sa nomination. L'examen, conjugué à une vérification sur le terrain et à une analyse photographique, révèle que les volumes proposés sont effectivement fixés à des niveaux prudents au moment d'attribuer les droits de coupe annuels en vue d'assurer la viabilité de la forêt.

Le Ministre a fait savoir que le processus des ARB concourt aux buts et aux objectifs de la stratégie de développement durable du Ministère. Il a déclaré que l'on aurait profondément tort de se concentrer uniquement sur la planification préalable aux dépens d'autres facteurs.

Le Ministre a conclu en encourageant les signataires à continuer à participer au processus continu de consultation.

Substances toxiques / eau potable (pétition n° 25)

Pétition

Signataires : Sierra Legal Defence Fund, pour le compte du « Beckwith Water Contamination Committee »

Date : Le 11 octobre 2000

Sommaire : La pétition concerne le fait que le gouvernement fédéral ne réglemente pas le trichloroéthylène (TCE), substance déclarée toxique aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* en 1993. Elle concerne aussi la nécessité de réviser la recommandation (ou les lignes directrices) pour la qualité de l'eau potable au Canada concernant le TCE à la lumière des nouvelles données scientifiques.

Les signataires de la pétition sont tous des résidants du canton de Beckwith, une petite collectivité proche d'Ottawa, en Ontario. À la date du dépôt de la pétition (11 octobre 2000), du TCE et des produits de sa décomposition avaient été détectés dans l'approvisionnement en eau de 237 maisons de Beckwith. Le TCE est un liquide hautement volatil, utilisé surtout dans les opérations de dégraissage des métaux, et qui peut se dissoudre dans les eaux souterraines. La source soupçonnée de la contamination est un terrain abandonné qui servait de site d'enfouissement des déchets et de parc de ferrailles. On a estimé que le panache du TCE dissous dans l'aquifère a neuf kilomètres de longueur et continue de s'étendre. On trouvera ci-après les raisons pour lesquelles cette question présente un caractère d'urgence pour les résidants de Beckwith :

En 1993, le TCE a été classé « substance d'intérêt prioritaire » par Santé Canada et Environnement Canada. L'évaluation concluait que le TCE devrait être considéré comme « probablement cancérigène pour l'homme », et il a été désigné « substance toxique » aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* la même année. Après une telle désignation, le gouvernement décide quelles mesures prendre (dont la réglementation) pour régir le rejet et l'utilisation de la substance. Un rapport intitulé « Options stratégiques pour la gestion des substances toxiques - Le trichloroéthylène et le tétrachloroéthylène employés dans le dégraissage au solvant », rédigé par Environnement Canada, recommandait qu'un règlement visant les quantités de TCE utilisées par l'industrie soit mis en place avant le 1er janvier 1998. Cependant, malgré ces conclusions et des recommandations ultérieures, sept ans après l'évaluation, le gouvernement fédéral n'a encore pris aucune mesure réglementaire pour régir ou limiter le rejet de TCE dans l'environnement.

De plus, la recommandation pour la qualité de l'eau potable au Canada relative au TCE (établie en 1987) fixe un objectif non exécutoire de 0,05 mg de TCE par litre d'eau. Ce seuil est de beaucoup supérieur à celui fixé par l'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis, qui est de 0,005 mg/L.

On a détecté du TCE dans l'approvisionnement en eau de 237 maisons du canton de Beckwith, dans certains cas à des concentrations atteignant 0,1 mg/L, soit 2 fois le niveau fixé par les recommandations canadiennes et 20 fois celui de la norme de l'EPA. Toutefois, l'eau n'est traitée que pour 24 maisons (traitement assuré par le ministère de l'Environnement de l'Ontario). Le traitement n'est fourni que pour les maisons où l'on a constaté que les niveaux de TCE dans l'eau potable dépassaient les Objectifs de qualité de l'eau potable de l'Ontario et les recommandations canadiennes (0,05 mg/L). Bien que toutes les maisons où l'on a détecté du TCE reçoivent de l'eau embouteillée pour la boisson, on ne règle pas ainsi le problème, étant donné la multiplicité de voies d'exposition au TCE. Dans quelque 200 maisons, on doit utiliser de l'eau contaminée au TCE pour les tâches domestiques.

Selon les signataires de la pétition, une analyse récente de plus de 80 publications et rapports sur l'épidémiologie du cancer liée au TCE a montré une association entre le TCE et le cancer des reins et du foie plus forte qu'on ne le pensait autrefois, et des indications d'une association avec le lymphome non hodgkinien et d'une association possible avec le cancer du col de l'utérus.

À la lumière de la situation, les signataires de la pétition ont présenté quatre demandes au gouvernement fédéral :

- Prévoir dans la recommandation pour la qualité de l'eau potable au Canada relative au TCE un niveau égal ou inférieur à celui fixé par l'EPA des États-Unis, afin de protéger la santé humaine.
- Réglementer le trichloroéthylène en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.
- Assurer un approvisionnement en eau salubre (pour toutes les utilisations domestiques) à tous les résidants de Beckwith affectés.
- Fournir un financement et une assistance pour faire en sorte que l'approvisionnement en eau de Beckwith soit assaini le plus rapidement possible.

Réponse

Ministères fédéraux chargés de répondre : Santé Canada, Environnement Canada

Date de la réponse : Le 27 février 2001

L'échéance législative a-t-elle été respectée : Oui

Sommaire de la réponse des ministres : Les ministres responsables de Santé Canada et d'Environnement Canada ont collaboré pour répondre conjointement à la pétition. Ils ont discuté tour à tour de chacune des quatre demandes des signataires de la pétition.

Recommandation (ou lignes directrices) pour la qualité de l'eau potable au Canada relative au TCE. Cette partie de la réponse commence par une description des rôles et des responsabilités de Santé Canada, décrits dans la *Loi sur le ministère de la Santé*, et de la répartition des compétences aux termes de la Constitution canadienne. On y fait remarquer que, à travers l'histoire, l'eau potable et l'eau utilisée à des fins récréatives ont toujours été considérées comme des ressources naturelles, et que des programmes de la qualité de l'eau ont été mis en œuvre et mis à jour par les provinces et les territoires. On y décrit aussi le Programme de la qualité de l'eau de Santé Canada. Le mandat de ce programme est de protéger la santé publique des pathogènes microbiens et des contaminants chimiques et radiologiques que l'on retrouve dans des approvisionnements en eau potable et dans l'eau utilisée à des fins récréatives. Santé Canada collabore avec les provinces et les territoires depuis plus de 30 ans pour élaborer des recommandations en matière de sécurité pour l'eau potable et l'eau utilisée à des fins récréatives. Cette collaboration a permis, entre autres, la publication des Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada, établies par le Sous-comité fédéral-provincial sur l'eau potable. Ces recommandations servent de base aux provinces et aux territoires pour établir leurs propres règlements exécutoires, objectifs ou recommandations en matière d'eau potable. Ce programme de Santé Canada est un élément de leadership important dans ce domaine. Le Ministère utilise les meilleures preuves scientifiques disponibles pour recueillir des informations en matière d'évaluation des risques et fournir des conseils et appuis scientifiques sur l'eau potable. Depuis l'élaboration de la recommandation pour la qualité de l'eau potable au Canada relative au TCE en 1987, de nouvelles recherches publiées ont indiqué que l'exposition au TCE par inhalation au cours d'une douche ou d'un bain est aussi une importante voie de pénétration dans l'organisme (en plus de l'ingestion). À la lumière de ces nouvelles recherches, le Sous-comité fédéral-provincial sur l'eau potable a décidé en mai 2000 d'augmenter la priorité en ce qui a trait à une réévaluation de la Recommandation en matière de TCE, et Santé Canada est en train de réviser la recommandation pour le TCE. Le ministre de la Santé indique que l'étude de la pertinence de la recommandation sera accélérée et que, au moyen du mécanisme fédéral-provincial existant, son ministère travaillera à favoriser la mise en œuvre la plus rapide possible de futures recommandations liées à la révision de la recommandation propre au TCE.

Prendre des mesures pour réglementer le TCE en tant que substance toxique. Environnement Canada travaillera aussi diligemment que possible afin de mettre en vigueur une réglementation relative au TCE en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE), 1999*. Il est prévu qu'une réglementation relative au TCE sera publiée dans la partie 1 de la *Gazette du Canada* vers le milieu de 2001 afin de contrôler l'utilisation du TCE en tant que solvant de dégraissage, son utilisation la plus répandue. Les points en litige sont maintenant pratiquement résolus. Les ministres ont

précisé que le TCE a été déclaré toxique en 1993 aux termes de la *LCPE, 1988*, qui ne faisait état d'aucun échéancier pour les mesures permettant de contrôler une substance toxique.

La réponse à la pétition décrit en termes généraux le processus d'élaboration de la réglementation au niveau fédéral. Les ministres indiquent que la durée nécessaire à l'élaboration d'une réglementation au cours des années 1980 et 1990 variait considérablement (de quatre à sept ans), selon les données recueillies auprès des intervenants.

Ensuite, la réponse donne un sommaire détaillé de l'historique de la réglementation du TCE. En 1993, le TCE a été déclaré toxique et « cancérigène probable ». En 1994, une « table de concertation » multi-intervenants, composée de représentants de l'industrie, des provinces, d'Environnement Canada et d'organisations non gouvernementales de l'environnement, a été créée. Ce groupe devait présenter des recommandations à Environnement Canada pour proposer des mesures visant les rejets de TCE d'origine industrielle. Il a recommandé d'élaborer une réglementation en vertu de la *LCPE, 1988* pour limiter les quantités de TCE utilisées pour le dégraissage, avec en tout premier lieu un gel de son utilisation, puis une réduction de 65 p. 100 de la quantité utilisée. En février 1997, le ministre de l'Environnement a annoncé qu'Environnement Canada suivrait ces recommandations et, par la suite, le processus d'élaboration de la réglementation a été mis en œuvre.

La nature de la Politique du gouvernement du Canada en matière de réglementation et les procédures qui doivent être mises en œuvre pour s'assurer d'une consultation et d'un apport totaux semblent imposer un processus pluriannuel d'élaboration de la réglementation.

Les ministres font remarquer que le TCE a été déclaré toxique en vertu de la *LCPE, 1988*, qui n'imposait aucune contrainte de temps pour l'élaboration d'une réglementation. Cependant, la *LCPE, 1999* stipule que, dans les deux ans suivant une déclaration de toxicité de certaines substances, un projet de réglementation ou autre instrument « en matière de mesures de prévention ou de contrôle » doit être proposé par les ministres de la Santé et de l'Environnement. Le ministre de l'Environnement dispose de 18 mois après la date de publication du projet de réglementation ou d'instrument dans la partie 1 de la *Gazette du Canada* pour publier le texte dans sa version finale dans la partie II de la *Gazette*.

Fournir aux résidants du canton de Beckwith un approvisionnement en eau salubre et exempt de TCE. Il s'agit là d'une responsabilité provinciale. Les ministres croient comprendre que la province de l'Ontario distribue des dispositifs de traitement de l'eau potable ainsi que de l'eau embouteillée aux résidants qui semblent exposés aux risques, et examine des solutions à plus long terme à ce problème.

Procurer un financement pour que le réseau d'approvisionnement en eau de Beckwith soit assaini aussi rapidement que possible. Cette question est également de compétence provinciale. Cependant, le canton de Beckwith voudra peut-être demander une aide financière en vertu du Programme d'infrastructure municipale du Canada, ou encore du Fonds d'habilitation municipal vert ou du Fonds d'investissement municipal vert, à partir du budget 2000, lesquels sont gérés par la Fédération canadienne des municipalités. Ces programmes peuvent en effet s'appliquer au domaine de l'approvisionnement en eau salubre et à celui d'une contamination à long terme. À la demande du gouvernement de l'Ontario, le gouvernement fédéral fournira une expertise scientifique pour régler le problème de la contamination de l'eau par du TCE dans le canton de Beckwith. Les ministres partagent la préoccupation des signataires de la pétition en ce qui a trait à l'environnement, à la santé et au bien-être des citoyens de Beckwith.

Administration du *Règlement sur les oiseaux migrateurs* (pétition n° 26)

Pétition

Nom des signataires : Sierra Legal Defence Fund, pour le compte de l'Alliance animale du Canada, l'Ontario Federation or Ornithologists, et un résidant canadien, pour le compte de Friends of the Spit

Date : Le 24 octobre 2000

Sommaire : La destruction présumée de plusieurs nids d'oiseaux sur la Leslie Street Spit dans le secteur riverain de Toronto, est la question environnementale à l'origine de la pétition. Selon les signataires, le 1er juin 1998, un bulldozer a nivelé des terrains qui abritaient une importante colonie de sternes pierregarins, détruisant plusieurs nids occupés. Les sternes sont des oiseaux migrateurs et, à ce titre, protégés au Canada aux termes de la *Loi sur la Convention concernant*

les oiseaux migrateurs (LCOM). La *Loi* et le *Règlement sur les oiseaux migrateurs* sont administrés par le Service canadien de la faune (SCF), l'organisme d'Environnement Canada chargé de la protection et de la gestion des oiseaux migrateurs.

Selon les signataires, les commissaires du port de Toronto (Toronto Harbour Commissioners ou THC) étaient responsables du nivellement effectué sur le site. C'est au SCF qu'incombait d'émettre les permis autorisant le THC à faire ce travail. La pétition a pour but de demander au SCF d'examiner comment la destruction qui est survenue le 1er juin 1998 était « présumément » autorisée et comment on pourrait améliorer l'administration de la délivrance de permis pour éviter que de telles situations ne se reproduisent. La pétition repose sur trois domaines de préoccupation :

- Il est allégué que le Service canadien de la faune a sciemment laissé niveler le site avant d'accorder une autorisation écrite, en violation du *Règlement sur les oiseaux migrateurs*.
- Le permis a été émis aux termes du paragraphe 26.1(1) du Règlement. Les signataires avancent que ce paragraphe n'autorise pas la destruction de nids et d'œufs au bulldozer. Il ne vise que la collecte, la destruction et la disposition d'œufs d'oiseaux migrateurs qui vont probablement causer des dommages ou des dangers à la santé, à la sécurité, à l'agriculture ou à d'autres intérêts d'une collectivité. De plus, ils avancent qu'il n'existe absolument aucune preuve que les sternes causaient des dommages ou des dangers.
- Enfin, la position des signataires est que le permis a été émis pour des raisons inappropriées. Selon eux, le Service canadien de la faune a fait passer les avantages du THC avant la protection du site de nidification. Ils notent que le Service a expliqué la décision d'émettre le permis par diverses raisons, entre autres, la nécessité d'effectuer un levé en urgence. Les signataires de la pétition contestent l'allégation de l'urgence et suggèrent que la nécessité d'effectuer un levé ne constitue pas une « urgence » qui n'aurait pas pu être exécutée soit plus tôt soit plus tard pour ne pas perturber les nids de sternes.

Les signataires estiment que, pour assurer une meilleure conservation des oiseaux migrateurs, et faire en sorte que les politiques et pratiques du SCF respectent les principes du développement durable, il convient de satisfaire aux demandes suivantes :

- Le Service canadien de la faune devrait être tenu responsable de la destruction des nids occupés par les sternes sur la Leslie Street Spit. Le SCF devrait admettre les erreurs de jugement et de procédure qui ont été commises et établir un plan d'action et un ensemble de politiques et de normes bien définis, afin d'éviter que de telles erreurs ne se reproduisent.
- Environnement Canada devrait publier une déclaration claire interdisant que soit effectué tout travail qui contreviendrait à la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* (LCOM) tant que le SCF n'a pas accordé de permis officiel par écrit. De plus, le SCF ne doit pas faire une utilisation abusive des pouvoirs que lui donne la *Loi* pour autoriser des activités qui ne correspondent pas exactement à la disposition du règlement régissant l'attribution de permis (comme le paragraphe 26.1 du Règlement).
- Environnement Canada et le SCF devraient établir un ensemble plus clair de normes (en sus des politiques actuelles) afin de mieux définir les critères qui doivent être satisfaits pour que soit accordé un permis aux termes de la *Loi*, et en particulier du paragraphe 26.1 du Règlement.
- Le SCF devrait appliquer de façon efficace les dispositions des permis accordés en vertu du Règlement et en surveiller la conformité.
- Lorsque des permis aux termes du Règlement sont demandés, le Service canadien de la faune devrait être tenu de collaborer avec le demandeur pour que la situation soit réglée d'une manière qui perturbe le moins possible les oiseaux migrateurs et leurs nids.

Réponse

Ministère fédéral chargé de répondre : Environnement Canada

Date de la réponse : Le 13 mars 2001

L'échéance législative a-t-elle été respectée : Oui

Sommaire de la réponse du Ministre : Le Ministre souligne au début de sa réponse que les agents du Service canadien de la faune (SCF) se préoccupent du bien-être des populations d'espèces sauvages et que ce sont ces préoccupations qui régissent leurs actions. Ils sont confrontés à des décisions difficiles sur le terrain. Bien que ces décisions soient prises avant toute chose dans l'intérêt des espèces sauvages, elles peuvent ne pas satisfaire toutes les parties intéressées. Les mesures prises feront alors l'objet d'interprétations différentes.

Le Ministre est convaincu que, dans ce cas précis, le personnel du SCF a agi dans le cadre des pouvoirs du règlement d'application de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* dans l'intention de protéger la population de sternes pierregarins de la Leslie Street Spit. Le Ministre souligne qu'Environnement Canada a déployé au cours des années des efforts considérables pour étudier et conserver les oiseaux coloniaux de la flèche. Dans le cas visé par la pétition, le personnel du SCF a d'abord communiqué avec le Toronto Harbour Commissioners (le THC) en vue de protéger les sternes et leurs nids. Un permis a par la suite été délivré, assorti de conditions demandant que les perturbations des oiseaux soient gardées à un minimum. Le THC a coopéré pendant le reste de la saison 1998, en changeant son calendrier et ses techniques. En 1999, tous les travaux ont été faits à l'extérieur de la saison de nidification et, en 2000, il n'y a eu aucun nivellement.

Le Ministre indique qu'il serait bien difficile pour Environnement Canada de se prononcer sur le nombre de nids qui pouvaient être présents en 1998 ou de nids qui pourraient avoir été détruits. Le Ministère sait cependant que la plus grande partie de l'aire de nidification a été protégée. Le Ministre fait remarquer que le sterne pierregarin n'est pas une espèce en péril, que ce soit à l'échelle nationale ou provinciale.

On trouvera ci-dessous les réponses aux demandes spécifiques des signataires de la pétition.

- **Le Service canadien de la faune devrait reconnaître que des erreurs de jugement et de procédure ont été commises, et un plan d'action et d'autres mesures devraient être définis, afin d'éviter que de telles erreurs ne se reproduisent.** Le Service canadien de la faune n'estime pas qu'il y a eu erreur de jugement dans la délivrance d'un permis au Toronto Harbour Commissioners. Les conséquences avaient été soigneusement examinées, sachant que les sternes pierregarins reviendraient nicher dans la zone de destruction des nids ou à proximité. Les conditions du permis étaient conçues pour garder à un minimum la perturbation de la plus grosse colonie nichant sur la flèche.
- **Le Service canadien de la faune devrait publier une déclaration claire à l'effet qu'aucun travail ne devrait être effectué tant qu'un permis officiel écrit n'a pas été accordé. Le SCF ne devrait pas faire un usage abusif des pouvoirs que lui confère la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*.** Le Ministre reconnaît qu'un permis est requis pour effaroucher et tuer des oiseaux migrateurs; il y a cependant des situations où il convient de faire preuve de jugement et de souplesse, surtout quand il y a un risque de graves dommages ou dangers. Dans ces rares cas, on ne saurait exclure la capacité d'approuver verbalement les mesures, sous réserves et selon le jugement du personnel sur le terrain, et d'accorder par la suite un permis écrit.
- **Environnement Canada et le Service canadien de la faune devraient établir un ensemble plus clair de normes afin de mieux définir les critères qui doivent être satisfaits pour que soit accordé un permis aux termes de la *Loi*, et en particulier du paragraphe 26.1 du Règlement, de manière que les permis accordés aux termes de la *Loi* soient des mesures de dernier recours.** Dans la plupart des cas, le Service canadien de la faune exige, avant d'émettre des permis de tuer des oiseaux migrateurs, que les demandeurs fassent la preuve qu'ils ont tenté de recourir à des techniques simples d'effarouchement, à la modification de l'habitat ou à d'autres techniques de gestion moins brutales. La délivrance de permis d'effaroucher ou de tuer des oiseaux migrateurs est une chose extrêmement rare. Il convient de noter que l'habitat des oiseaux migrateurs peut être modifié ou détruit lorsque les oiseaux ne le fréquentent pas. Dans ces cas, le SCF collabore avec les propriétaires des terres pour minimiser la perturbation de l'habitat.
- **Le Service canadien de la faune devrait surveiller et faire respecter efficacement les dispositions des permis.** Dans la mesure des ressources disponibles, le SCF surveille et fait respecter les dispositions des permis. Les détenteurs de permis doivent tenir des registres exacts des mesures prises en vertu du permis, et présenter un rapport écrit à l'expiration du permis. Le SCF mène des inspections auprès des détenteurs et fait enquête sur les irrégularités.
- **Le Service canadien de la faune devrait être tenu de collaborer avec les demandeurs de permis pour que la situation soit réglée d'une manière qui entraîne le moins possible de perturbation.** Comme on l'a mentionné plus haut, toutes les demandes de nature exceptionnelle visant des permis scientifiques et des permis d'effaroucher ou de tuer, comme celui demandé par le THC, sont examinées par des biologistes du SCF en consultation avec le personnel de

l'application de la réglementation. Des solutions de rechange sont envisagées et discutées avec les demandeurs; les pratiques de gestion les moins brutales sont encouragées et, dans bien des cas, exigées.

La désaffectation des voies de chemin de fer (pétition n° 27)

Pétition

Signataires : Algonquin Eco Watch, Federation of Ontario Naturalists, Wildlands League

Date : Le 28 mai 2001

Sommaire : Les signataires affirment que la ligne principale du Canadien National (CN), qui traversait autrefois le parc provincial Algonquin (Ontario), n'a pas été désaffectée par des moyens respectueux de l'environnement ou écologiquement opportuns. Leur affirmation est fondée sur les observations qu'ils ont faites dans les environs des lacs Cauchon et Little Cauchon dans les limites du parc, aussi bien que sur les résultats d'échantillonnages et de tests menés par des experts indépendants. Des photographies et des résultats d'analyses de laboratoire ont été présentés à l'appui de la pétition.

Au dire des signataires, le CN a confié à un entrepreneur l'enlèvement des rails et des traverses dans le cadre des travaux de désaffectation effectués en 1997. Pour faciliter les travaux, un chemin a été aménagé au bouldozeur en bordure de la plate-forme de la voie ferrée afin que les camions puissent y charger et y transporter les rails et les traverses. Or, une part importante du ballast ayant servi à l'entretien de la plate-forme d'un bout à l'autre du parc est constituée de scories provenant des fonderies du bassin de Sudbury, qui, de l'avis des signataires, sont réputées renfermer d'importantes concentrations de contaminants sous forme de métaux lourds. Selon eux, les travaux au bouldozeur ont provoqué le déversement de ballast dans un ruisseau qui sert de nurserie à la truite mouchetée et qui se jette dans le lac Little Cauchon, aussi bien que dans une frayère abritant des truites grises. Donc, non seulement des matières dangereuses ont été déversées dans l'eau, mais elles ont également créé des obstacles qui empêchent les alevins de la truite mouchetée de gagner l'amont du ruisseau. Les signataires allèguent que les scories ont altéré une frayère de truites grises. Ils signalent également la présence d'un danger implicite pour les mammifères et les oiseaux, qui risquent d'ingérer et d'inhaler des particules et de la poussière de métaux lourds.

Les signataires décrivent les problèmes qu'ils ont observés dans un endroit donné du parc, mais ils laissent entendre que l'exemple relevé peut être le signe d'un problème beaucoup plus étendu le long du tracé de la ligne. Selon eux, la ligne principale du CN franchit six bassins hydrographiques, est directement attenante à neuf lacs qui sont des habitats de la truite grise et traverse plus de 40 nurseries potentielles de la truite mouchetée et ce, d'un bout à l'autre du parc Algonquin. Aux termes d'échanges épistolaires visant à résoudre le problème et qui se sont poursuivis pendant trois ans et demi, aucun progrès appréciable n'a été constaté.

Les signataires ont présenté une demande d'enquête aux termes de la *Charte des droits environnementaux* de l'Ontario afin d'amener les autorités provinciales à répondre à leurs inquiétudes. Les questions posées dans leur pétition sont adressées à des ministères fédéraux, notamment Transports Canada, Pêches et Océans et le Service canadien de la faune, qui fait partie d'Environnement Canada.

Transports Canada

- Avez-vous eu connaissance d'un plan de désaffectation assorti d'un échéancier vérifiable?
- Existe-t-il un protocole de désaffectation des chemins de fer au Canada?
- Dans l'affirmative, estimez-vous qu'il a été respecté dans le cas qui nous occupe?
- Dans l'affirmative, pouvez-vous nous en faire parvenir un exemplaire?

Pêches et Océans

- Reconnaissez-vous que le déversement de scories renfermant des quantités excessives de métaux lourds, à la suite de travaux effectués au bouldozeur, dans des ruisseaux qui servent — ou qui pourraient servir — de nurseries à la truite mouchetée et dans des frayères — effectives ou potentielles — de truites grises, constitue une infraction aux

règlements pris en application de la *Loi sur les pêches*, en ce qui concerne l'interdiction « d'immerger ou de rejeter une substance nocive [...] dans des eaux où vivent des poissons? »

- Par suite de l'annulation récente de l'accord passé avec l'Ontario, en vertu duquel la réglementation fédérale sur les pêches était appliquée par des agents de conservation provinciaux, pouvez-vous nous décrire en détail les moyens pris par votre ministère pour compenser la diminution de la capacité d'application des règlements ou pour y parer?
- Si ce n'est déjà fait, prévoyez-vous faire enquête sur le rejet de substances nocives dans les habitats du poisson au parc Algonquin?
- Dans l'affirmative, pourriez-vous nous informer de vos constatations et des mesures que votre ministère entend prendre pour y donner suite?

Service canadien de la faune d'Environnement Canada

- Avez-vous eu connaissance d'autres situations dans lesquelles l'ingestion de particules de métaux lourds a menacé la santé d'espèces d'oiseaux migrateurs? Dans l'affirmative, pouvez-vous nous fournir de la documentation sur ces situations?
- Les échantillons de scories prélevés dans l'emprise ferroviaire du CN au parc provincial Algonquin contiennent des niveaux élevés de métaux lourds dont l'effet cancérigène et toxique est connu. Dans les circonstances, avez-vous l'intention ou envisageriez-vous de faire effectuer par des experts indépendants des essais poussés en vue de déceler des métaux lourds? Croyez-vous plutôt que nos résultats sont suffisamment probants pour indiquer l'existence d'un problème général qui nécessite des correctifs immédiats?

Réponse

Ministères fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Pêches et Océans, Transports Canada

État d'avancement des réponses : En attente

Aquaculture/Évaluation environnementale (pétition n° 28)

Pétition

Signataire : Un résidant canadien

Date : Le 29 mai 2001

Sommaire : Le signataire exprime des inquiétudes à propos du projet de l'entreprise de l'Î.-P.-É., Bounty Bay (Mussel King), qui entend établir une mytiliculture sur une superficie de 1 200 acres dans la baie St. Ann, au Cap-Breton (Nouvelle-Écosse). Il s'oppose au projet pour deux raisons — le processus d'évaluation environnementale et l'absence de preuves scientifiques crédibles.

Évaluation environnementale. Le signataire affirme que l'évaluation environnementale a été effectuée par une entreprise privée engagée par Bounty Bay et que l'accès du public au rapport était restreint. À son avis, cette façon de faire ne favorise pas la participation du public et indique la nécessité d'un processus d'évaluation environnementale qui soit ouvert, équitable et transparent. Il demande l'exécution d'une évaluation objective ou, du moins, la tenue d'une audience publique sur la question.

Preuves scientifiques. Le signataire soutient que l'évaluation environnementale à l'appui du projet est fondée sur un modèle informatisé qui comporte plusieurs failles.

- Le modèle suppose que les « biodépôts » demeurent en suspension et ne se fixent pas, avec pour conséquence de polluer le fond;
- Le modèle suppose qu'aucune autre entreprise de pêche établie dans la baie n'exerce de demande sur le seston (plancton et pseudo-fèces);

- Le modèle suppose que l'épuisement du seston n'aura aucune incidence environnementale autre que la productivité réduite de la mytiliculture même;
- Le modèle suppose que l'entreprise d'envergure n'aura pas d'effet supplémentaire sur les processus hydrographiques du bassin;
- Le modèle ne prend pas en compte les conséquences et les risques environnementaux pour les espèces de moules indigènes.

Réponse

Ministères fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Pêches et Océans, Transports Canada

État d'avancement des réponses : En attente

Transport durable (pétition n° 29)

Pétition

Signataire(s) : Des résidants canadiens

Date : Le 26 juin 2001

Sommaire : Les signataires de la pétition habitent dans la région de la capitale nationale et travaillent pour la fonction publique du Canada. La pétition concerne une offre faite par les autorités des services de transport locaux, qui permettrait aux résidants de la région de la capitale nationale de réaliser des économies substantielles s'ils achetaient des laissez-passer annuels de transport en commun au moyen de retenues à la source. Les signataires de la pétition croient que ce programme pourrait procurer d'importants avantages environnementaux grâce à l'utilisation accrue du transport en commun et à la diminution du nombre de véhicules sur les routes et autoroutes congestionnées. Selon les signataires de la pétition, le Conseil du Trésor du Canada a refusé de mettre en œuvre ce programme pour les fonctionnaires fédéraux. Les signataires désirent porter cette question à l'attention de la présidente du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la commissaire, de la vérificatrice générale du Canada, des parlementaires et du ministre de l'Environnement.

Réponse

Ministères et organisme fédéraux chargés de répondre : Environnement Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, Transports Canada

État d'avancement des réponses : En attente

Aménagement d'un terrain de golf dans un parc de conservation urbain (pétition n° 30)

Pétition

Signataire : Conseil régional de l'environnement et du développement durable de l'Outaouais (CREDDO)

Date : Le 30 mai 2001

Sommaire : Le signataire de la pétition fait part de ses préoccupations à l'égard du projet d'aménagement d'un terrain de golf au Casino de Hull, à Hull, au Québec. S'il est aménagé, le terrain de golf s'étendra jusque dans un parc de conservation urbain qui comprend un petit lac et qui est adjacent à la rivière Gatineau (parc du lac Leamy). Selon le signataire de la pétition, une partie de la propriété appartient à la Commission de la capitale nationale. Le projet fait présentement l'objet d'une évaluation environnementale par Pêches et Océans, conformément à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)*. Le signataire prétend que plusieurs des inventaires et des relevés qui ont été effectués, dont la plupart appartiennent à Casiloc, société propriétaire du Casino de Hull, ne sont pas accessibles au

public. Dans cette pétition, le CREDDO pose une série de questions à plusieurs ministères fédéraux concernant le projet d'aménagement du terrain de golf :

Patrimoine canadien

- Comment Patrimoine canadien entend-il concilier sa nouvelle politique en matière de parcs nationaux avec la menace que représente l'aménagement du terrain de golf du Casino pour des peuplements d'arbres uniques et un parc urbain de conservation?
- En vertu de quel pouvoir, la Ministre peut-elle permettre la location en fiducie d'un terrain fédéral lorsqu'il n'y a pas d'intérêt national ou d'urgence?

Environnement Canada

- Combien d'éléments environnementaux doivent être touchés avant qu'un projet ne soit bloqué? Dans le cas présent, il y a des espèces d'animaux sauvages, des espèces de plantes, une rivière importante et un lac qui risquent de subir de graves préjudices avec cette construction.
- Le Ministre compte-t-il tenir des audiences publiques en vertu de la *LCEE* concernant le terrain de golf du lac Leamy et, dans l'affirmative, quand?
- Le Ministre peut-il permettre la cession de terres fédérales lorsqu'il n'y a pas d'intérêt national et lorsque l'environnement est menacé?
- La partie de la propriété touchée par l'aménagement n'est-elle pas considérée comme un marais ou une terre humide selon la Politique fédérale sur la conservation des terres humides?
- Comment le Ministre entend-il protéger l'écosystème du parc du lac Leamy, puisque à chaque négociation avec Pêches et Océans et Casiloc, un ou deux trous de terrain de golf menacent un élément ou l'autre de l'environnement? Comment le Ministre peut-il concilier tout cela avec sa politique de développement durable et de protection des espèces et des habitats?

Pêches et Océans

- Où en est rendu le projet d'aménagement du terrain de golf du Casino depuis que la *LCEE* a été invoquée? Le Ministère compte-t-il tenir des consultations publiques? Le *Rapport d'examen préalable (REP)*, qui découle de la *LCEE*, est-il prêt et sera-t-il mis à la disposition du public?
- Le Ministre est-il au courant des études effectuées par le professeur François Chapleau de l'Université d'Ottawa sur les diverses espèces de poissons qui vivent et fraient dans la rivière Gatineau?
- Pourquoi le projet est-il toujours à l'étude alors qu'on a demandé que soient apportés plusieurs changements au parcours, que plusieurs préoccupations importantes ont été soulevées et que le projet a été rejeté à l'automne 2000? N'y a-t-il pas un nombre maximum de demandes qu'un promoteur peut faire pour un projet donné? L'esprit du paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* n'est-il pas suffisant?

Ressources naturelles Canada

- Dans la correspondance du Ministère avec le promoteur, plusieurs préoccupations ont été soulevées concernant un certain peuplement de micocouliers. Comment le Ministère compte-t-il protéger ces arbres?

Réponse

Ministères et organisme fédéraux chargés de répondre : Patrimoine canadien, l'Agence Parcs Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans, Ressources naturelles Canada

État d'avancement des réponses : En attente

Utilisation d'un parc fédéral pour le prolongement d'une autoroute (pétition n° 31)

Pétition

Signataire : Conseil régional de l'environnement et du développement durable de l'Outaouais (CREDDO)

Date : Le 30 mai 2001

Sommaire : Le signataire de la pétition a fait part de ses préoccupations à l'égard du projet de construction d'une autoroute (autoroute McConnell-Laramée) dans la ville de Hull, au Québec, qui s'étendra sur 1,4 kilomètre environ dans le parc de la Gatineau, un parc fédéral administré par la Commission de la capitale nationale, une société d'État fédérale. Le signataire de la pétition fait remarquer que le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) du Québec a tenu des audiences sur une partie de la proposition; toutefois, plusieurs questions restent sans réponse. Le signataire de la pétition s'enquiert auprès d'un certain nombre de ministères fédéraux.

Patrimoine canadien

- Comment la Ministre concilie-t-elle la nouvelle politique de Parcs Canada, dont elle est responsable, avec le fait que la Commission de la capitale nationale (CCN) autorise la construction d'une autoroute dans le parc de la Gatineau, qui relève également de sa compétence?
- Comment la Ministre concilie-t-elle le fait que la CCN demande l'ajout de bretelles à l'autoroute, qui empiéteront encore plus sur le parc de la Gatineau et qui permettront un plus grand accès aux voitures?
- A-t-on dressé un inventaire des plantes, des animaux et des écosystèmes pendant les étapes de planification, conformément à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE)*?
- En vertu de quel pouvoir la Ministre peut-elle permettre la cession d'un terrain fédéral pour la construction d'une autoroute dans un parc alors que l'infrastructure demandée ne sert que des intérêts locaux?

Ressources naturelles Canada

- Comment le Ministre compte-t-il protéger les grands pins blancs (dont une dizaine ont plus de 300 ans) situés près de l'emprise de l'autoroute?
- A-t-on effectué des relevés des espèces arboricoles durant l'étape de planification du projet?

Transports Canada

- Le Ministre compte-t-il demander que la *LCEE* soit invoquée?
- Prépare-t-on actuellement un rapport d'étape?

Environnement Canada

- Le marais à Wolffia est-il considéré comme une terre humide selon la Politique fédérale sur la conservation des terres humides? A-t-on relevé d'autres terrains marécageux?
- Le Ministre compte-t-il tenir des audiences au sujet de l'autoroute McConnell-Laramée, conformément à la *LCEE*?
- Le Ministre peut-il permettre la cession de terres fédérales lorsqu'il n'y a pas d'intérêt national et lorsque l'environnement est menacé?
- La construction d'une autoroute dans une aire de conservation dans le but de faciliter la circulation des camions ne contrevient-elle pas à l'esprit de la politique fédérale sur le changement climatique?

Pêches et Océans

- A-t-on fait un relevé des espèces de poissons vivant dans les ruisseaux et les marais touchés par la construction de l'autoroute?

Réponse

Ministères et organisme fédéraux chargés de répondre : Patrimoine canadien, l'Agence Parcs Canada, Ressources naturelles Canada, Transports Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans

État d'avancement des réponses : En attente

Effets sur l'environnement et la santé de l'additif de l'essence MMT (pétition n^{o} 32)

Pétition

Signataires : De nombreux résidants canadiens

Date : Le 1er juillet 2001

Sommaire : Les signataires demandent à Santé Canada de leur fournir des renseignements sur l'additif de l'essence MMT (méthylcyclopentadiényl manganèse tricarbonyle). Ils présentent plusieurs affirmations à l'appui de leur pétition. Ils invoquent la piètre qualité de l'air dans le sud-ouest de l'Ontario et dans l'ensemble de la région de Hamilton-Toronto au cours de la seconde moitié de juin 2001. De l'avis des signataires, il n'est plus à démontrer qu'une part importante de la pollution atmosphérique est causée par les véhicules automobiles et les émissions qu'entraîne l'activité industrielle. En outre, s'appuyant sur un examen de renseignements publiés le 6 décembre 1994, ils affirment que Santé Canada continue de favoriser l'ajout de MMT à l'essence canadienne. Ils renvoient à un rapport daté de 1995, rédigé par deux membres du conseil de la santé du district de Toronto, qui appelle à l'interdiction du MMT. En dernier lieu, ils font valoir un rapport de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie dans lequel il est dit qu'Environnement Canada n'appuie pas l'utilisation du MMT.

Les signataires invitent Santé Canada à expliquer les mesures prises à l'appui des activités suivantes :

- réexaminer l'utilisation du MMT en faisant appel à des études effectuées par des spécialistes canadiens en neurotoxicité, qui n'ont pas été prises en compte dans le rapport daté de décembre 1994;
- examiner les travaux d'un chercheur californien sur le rapport entre le niveau de manganèse dans les organismes des délinquants violents et la fréquence de la violence dans la société;
- appliquer le principe de précaution qui consiste à interdire l'ajout de toute substance neurotoxique et cancérigène à l'essence et au carburant diesel au Canada.

Réponse

Ministères fédéraux chargés de répondre : Santé Canada, Environnement Canada (Environnement Canada a été invité à répondre à la troisième demande de renseignements.)

État d'avancement des réponses : En attente

Annexe B—Sommaire des pétitions antérieures (pour la période du 1er janvier 1996 au 31 décembre 1999)

Pétition	Réponse
Évaluation environnementale (pétition nº 1)	
Signataire : The Ecoforestry School in the Maritimes **Date :** Le 2 octobre 1996	**Organisme fédéral chargé de répondre :** Agence de promotion économique du Canada atlantique (le 7 février 1997) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998
Politique en matière de transport (pétition nº 2)	
Signataire : Rail Ways to the Future Committee **Date :** Le 6 mars 1997	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Transports Canada (le 3 juillet 1997) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998
Programme Travaux d'infrastructure Canada (pétition nº 3)	
Signataire : Transport 2000 Ontario Inc. **Date :** Le 9 mars 1997	**Organisme fédéral chargé de répondre :** Secrétariat du Conseil du Trésor (le 24 octobre 1997) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998
Évaluation environnementale (pétition nº 4)	
Signataire : M. Graeme Pole **Date :** Le 3 mars 1997	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Patrimoine canadien (le 25 juin 1997) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998
Fuites et émissions d'huile et de gaz (pétition nº 5)	
Signataire : Révérend W.A. Ludwig **Date :** Le 9 avril 1997	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Ressources naturelles Canada (le 8 mai 1997) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998
Règlement sur l'exploitation minière au Canada (pétition nº 6)	
Signataire : Canadian Arctic Resources Committee **Date :** Le 16 avril 1997	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Affaires indiennes et du Nord Canada (le 2 septembre 1997) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998

Annexe B—Sommaire des pétitions antérieures (pour la période du 1er janvier 1996 au 31 décembre 1999)

Pétition	Réponse
Évaluation environnementale (pétition n° 1)	
Signataire : The Ecoforestry School in the Maritimes **Date :** Le 2 octobre 1996	**Organisme fédéral chargé de répondre :** Agence de promotion économique du Canada atlantique (le 7 février 1997) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998
Politique en matière de transport (pétition n° 2)	
Signataire : Rail Ways to the Future Committee **Date :** Le 6 mars 1997	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Transports Canada (le 3 juillet 1997) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998
Programme Travaux d'infrastructure Canada (pétition n° 3)	
Signataire : Transport 2000 Ontario Inc. **Date :** Le 9 mars 1997	**Organisme fédéral chargé de répondre :** Secrétariat du Conseil du Trésor (le 24 octobre 1997) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998
Évaluation environnementale (pétition n° 4)	
Signataire : M. Graeme Pole **Date :** Le 3 mars 1997	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Patrimoine canadien (le 25 juin 1997) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998
Fuites et émissions d'huile et de gaz (pétition n° 5)	
Signataire : Révérend W.A. Ludwig **Date :** Le 9 avril 1997	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Ressources naturelles Canada (le 8 mai 1997) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998
Règlement sur l'exploitation minière au Canada (pétition n° 6)	
Signataire : Canadian Arctic Resources Committee **Date :** Le 16 avril 1997	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Affaires indiennes et du Nord Canada (le 2 septembre 1997) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998

Pétition	Réponse
Gestion des ressources (pétition n° 7)	
Signataire : Queen's County Fish and Game Association **Date :** Le 25 juin 1997	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Pêches et Océans (le 1er octobre 1997) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998
Effets de l'appauvrissement de la couche d'ozone (pétition n° 8)	
Signataire : Les Ami(e)s de la Terre **Date :** Le 8 septembre 1997	**Ministères fédéraux chargés de répondre :** Agriculture et Agroalimentaire Canada (le 23 mars 1998), Environnement Canada (le 21 mai 1998), Pêches et Océans (le 19 janvier 1998), Santé Canada (le 1er juin 1998), Ressources naturelles Canada (le 8 juin 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Accord multilatéral sur l'investissement (pétition n° 9)	
Signataire : Association canadienne des médecins pour l'environnement **Date :** Le 14 janvier 1998	**Ministères fédéraux chargés de répondre :** Environnement Canada (le 17 août 1998), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (le 22 mai 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Accord sur l'harmonisation (pétition n° 10)	
Signataire : Association canadienne du droit de l'environnement **Date :** Le 22 janvier 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Environnement Canada (le 19 mai 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Obligations de l'État envers les Premières nations (pétition n° 11)	
Signataire : Première nation Athabasca Chipewyan **Date :** Le 4 mai 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Affaires indiennes et du Nord Canada (le 10 août 1998) **Sommaire :** voir l'annexe A de ce chapitre
Évaluation environnementale (pétition n° 12)	
Signataire : Lake Petitcodiac Preservation Association Date : Le 15 mai 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Pêches et Océans (le 11 décembre 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Évaluation environnementale (pétition n° 13)	
Signataire : M. Scott Williamson **Date :** Le 29 juin 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Pêches et Océans (le 22 juillet 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999

Pétition	Réponse
Utilisation des données scientifiques (pétition n° 14)	
Signataire : West Coast Sustainability Association **Date :** Le 15 juillet 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Pêches et Océans (le 16 novembre 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Évaluation environnementale (pétition n° 15)	
Signataire : Society for the Preservation of the Englishman River Estuary **Date :** Le 22 juillet 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Pêches et Océans (le 27 novembre 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Évaluation environnementale (pétition n° 16)	
Signataire : Lakewatch Society- Lake Simcoe **Date :** Le 11 août 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Pêches et Océans (le 3 septembre 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Évaluation environnementale (pétition n° 17)	
Signataire : Friends of the Farewell **Date :** Le 23 juillet 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Pêches et Océans (le 23 novembre 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Foresterie durable (pétition n° 18)	
Signataire : Brenda et Richard Oziewicz **Date :** Le 1er septembre 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Affaires indiennes et du Nord Canada (le 26 novembre 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Application de la loi (pétition n° 19)	
Signataire : Mme Alice Chambers **Date :** Le 30 novembre 1998	**Ministères fédéraux chargés de répondre :** Pêches et Océans (le 23 avril 1999), Environnement Canada (le 21 avril 1999) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2000
Substances toxiques (pétition n° 20)	
Signataire : M. Nelson A. Riis, député de Kamloops et de Highland Valleys, au nom des résidants de la région de Kamloops en Colombie-Britannique **Date :** Le 25 août 1999	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Santé Canada (le 27 octobre 1999) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2000

Gestion des ressources (pétition n° 7)	
Signataire : Queen's County Fish and Game Association **Date :** Le 25 juin 1997	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Pêches et Océans (le 1er octobre 1997) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1998
Effets de l'appauvrissement de la couche d'ozone (pétition n° 8)	
Signataire : Les Ami(e)s de la Terre **Date :** Le 8 septembre 1997	**Ministères fédéraux chargés de répondre :** Agriculture et Agroalimentaire Canada (le 23 mars 1998), Environnement Canada (le 21 mai 1998), Pêches et Océans (le 19 janvier 1998), Santé Canada (le 1er juin 1998), Ressources naturelles Canada (le 8 juin 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Accord multilatéral sur l'investissement (pétition n° 9)	
Signataire : Association canadienne des médecins pour l'environnement **Date :** Le 14 janvier 1998	**Ministères fédéraux chargés de répondre :** Environnement Canada (le 17 août 1998), le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (le 22 mai 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Accord sur l'harmonisation (pétition n° 10)	
Signataire : Association canadienne du droit de l'environnement **Date :** Le 22 janvier 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Environnement Canada (le 19 mai 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Obligations de l'État envers les Premières nations (pétition n° 11)	
Signataire : Première nation Athabasca Chipewyan **Date :** Le 4 mai 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Affaires indiennes et du Nord Canada (le 10 août 1998) **Sommaire :** voir l'annexe A de ce chapitre
Évaluation environnementale (pétition n° 12)	
Signataire : Lake Petitcodiac Preservation Association Date : Le 15 mai 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Pêches et Océans (le 11 décembre 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Évaluation environnementale (pétition n° 13)	
Signataire : M. Scott Williamson **Date :** Le 29 juin 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Pêches et Océans (le 22 juillet 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999

Utilisation des données scientifiques (pétition n° 14)	
Signataire : West Coast Sustainability Association **Date :** Le 15 juillet 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Pêches et Océans (le 16 novembre 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Évaluation environnementale (pétition n° 15)	
Signataire : Society for the Preservation of the Englishman River Estuary **Date :** Le 22 juillet 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Pêches et Océans (le 27 novembre 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Évaluation environnementale (pétition n° 16)	
Signataire : Lakewatch Society- Lake Simcoe **Date :** Le 11 août 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Pêches et Océans (le 3 septembre 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Évaluation environnementale (pétition n° 17)	
Signataire : Friends of the Farewell **Date :** Le 23 juillet 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Pêches et Océans (le 23 novembre 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Foresterie durable (pétition n° 18)	
Signataire : Brenda et Richard Oziewicz **Date :** Le 1er septembre 1998	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Affaires indiennes et du Nord Canada (le 26 novembre 1998) **Sommaire :** voir l'annexe B des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1999
Application de la loi (pétition n° 19)	
Signataire : Mme Alice Chambers **Date :** Le 30 novembre 1998	**Ministères fédéraux chargés de répondre :** Pêches et Océans (le 23 avril 1999), Environnement Canada (le 21 avril 1999) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2000
Substances toxiques (pétition n° 20)	
Signataire : M. Nelson A. Riis, député de Kamloops et de Highland Valleys, au nom des résidants de la région de Kamloops en Colombie-Britannique **Date :** Le 25 août 1999	**Ministère fédéral chargé de répondre :** Santé Canada (le 27 octobre 1999) **Sommaire :** voir l'annexe C des Observations du commissaire – Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 2000

Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable à la Chambre des communes—2001

Table des matières principale

Point de vue de la commissaire—2001
Avant-propos et Points saillants

Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Chapitre 1 Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Gestion du développement durable

Chapitre 2 Les systèmes de gestion du développement durable
Chapitre 3 L'information communiquée sur le développement durable : le point sur l'efficacité du système
Chapitre 4 L'évaluation des premières stratégies de développement durable
Chapitre 5 L'intégration de la dimension sociale : un jalon clé

Suivi

Chapitre 6 Le changement climatique et l'efficacité énergétique : rapport d'étape

Pétitions

Chapitre 7 Être à l'écoute des Canadiens : le processus de pétition